

## **SEMINARIO DE HISTORIA**

Dpto. de Hª social y del Pensamiento Político, UNED  
Dpto. de Hª del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos  
Universidad Complutense de Madrid  
Fundación José Ortega y Gasset

Curso 2011-2012  
Documento de trabajo 2012/1

### **EL CAMBIO POLÍTICO EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: SUICIDIO INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN DE LAS ÉLITES FRANQUISTAS**

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA  
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March

**SESIÓN: JUEVES, 26 DE ENERO DE 2012, 19 H.**

Instituto Universitario José Ortega y Gasset  
c/ Fortuny 53, 28010 Madrid

Contacto: [seminariodehistoria@gmail.com](mailto:seminariodehistoria@gmail.com)

El texto que se presenta a continuación forma parte de una obra más extensa en la que examino las reformas institucionales que tuvieron lugar entre la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 y la celebración de las primeras elecciones democráticas el 15 de junio de 1977.

La explicación dominante tanto en la literatura historiográfica como en la politológica es que la transición a la democracia se produjo en España como consecuencia de un gran acuerdo (o de un conjunto de acuerdos parciales) entre los reformistas del régimen y los moderados de la oposición. El resultado final fue una especie de pacto sobre las reglas de juego que hizo posible la llegada de la democracia. Dicho pacto, alcanzado entre las élites políticas, fue la materialización de un consenso amplio que superaba las divisiones y fracturas de la Guerra Civil y el franquismo.

A mi juicio, esta explicación no es suficientemente precisa. Es cierto que *después* de las primeras elecciones, cuando se descubrió que el apoyo popular de las fuerzas políticas de la derecha y la izquierda era prácticamente igual, hubo un alto de grado de consenso en torno a la constitución, la amnistía y la política económica; sin embargo, no está tan claro que *antes* de las elecciones hubiera una negociación real entre régimen y oposición. Hubo, por descontado, presiones e interacción estratégica entre ambos bandos, pero no un acuerdo.

El examen atento de la dinámica reformista en el periodo estricto de la democratización (antes de las elecciones) revela que la democracia se estableció mediante un proceso de coordinación de los jefes del régimen, con muy escasa participación de los reformistas de la oposición. El régimen mantuvo en todo momento el control del Estado y consiguió que la reforma se llevara a cabo sin ruptura legal (“de la ley a la ley”).

En el capítulo 1 examino la presión en la fábrica y en la calle que ejerció el movimiento opositor entre diciembre de 1975 y junio de 1976. Para ello, he utilizado datos inéditos sobre huelgas y manifestaciones que han preparado Paloma Aguilar y el autor. En el caso de las huelgas, hemos generado una serie mensual de volumen de huelga. Con respecto a las manifestaciones, contamos con una base de datos con información detallada sobre casi 2.000 manifestaciones políticas y económicas. Este análisis se complementa con un análisis histórico de los principales conflictos laborales (en Getafe y Madrid, en Sabadell y el Bajo Llobregat, en Vitoria) y políticos (campana por la amnistía). Asimismo, presto especial atención a la respuesta del Estado. Hacia mediados de marzo de 1976 el régimen consideraba que podía evitar la pérdida de control de la calle y, en consecuencia, una situación de vacío de poder.

La movilización fue crucial para inducir reformas en el régimen, pero no pudo alcanzar el objetivo máximo, que era la ruptura, debido, en buena medida, a la moderación y conservadurismo de la mayoría de los ciudadanos. Las protestas populares consiguieron enfrentar a reformistas e intransigentes en la clase política del franquismo e hicieron inevitable una reforma política. Mas la reforma la hizo el régimen, garantizando la

continuidad legal e institucional con el franquismo, según los ritmos que le convenía y con el alcance que quiso darle.

En los capítulos 2 y 3 me centro en el proceso de reforma institucional. Como se sabe, hubo dos intentos. El primero, capitaneado por Arias Navarro y Fraga, se encontró con fuertes resistencias tanto en el Consejo Nacional del Movimiento como en las Cortes. El principal estrategia fue Fraga, quien, inspirado en el modelo británico, creyó que lo más adecuado era hacer cambios graduales. El “incrementalismo” de Fraga se tradujo en una proliferación algo dispersa de iniciativas legales que corrieron muy diversa suerte. Mientras que algunas leyes, como la de reunión, obtuvieron un apoyo prácticamente unánime en las Cortes, otras despertaron resistencias y recelos. En el caso de la reforma constitucional propiamente dicha, esta encontró dificultades serias en el Consejo Nacional del Movimiento. En el capítulo 2 me ocupo del sino de la reforma Arias entre febrero y junio de 1976.

El Rey aprovechó la desigual marcha de la reforma, que era recibida con un generalizado escepticismo en la oposición, para quitarse de en medio a Arias. Los estudiosos de la transición dan por supuesto que, de haber continuado Arias más tiempo, habría fracasado. Con todo, un análisis detallado de las diversas posibilidades de esa época no indica que la reforma estuviera condenada desde su inicio. El Gobierno podría haber llegado a un acuerdo con las Cortes para establecer un nuevo marco político en el que la oposición tuviera un papel marginal. Resulta difícil determinar si la oposición, en esas circunstancias, hubiese tenido poder suficiente de movilización para desbaratar un acuerdo de tal naturaleza.

En cualquier caso, lo lógico es que, dada la resistencia del bunker en el Consejo Nacional y en las Cortes hacia la reforma de Arias, el Rey hubiese nombrado a un candidato más próximo a las posiciones ideológicas de los franquistas recalcitrantes que llevaron la voz cantante en el rechazo a algunas de las iniciativas del Gobierno. Pero el Rey no optó por elegir a alguien aún más conservador que Arias. Juan Carlos nombró a Suárez y le encomendó la tarea de aprobar una reforma más ambiciosa que la de Arias. Un primer interrogante que surge es el de por qué el Rey creyó que lo que no había funcionado con Arias iba a funcionar con un político más decidido a avanzar en la vía democrática. Quienes han investigado este periodo suelen aludir a diferencias de talante y de voluntad política entre Arias y Suárez. Pero el recurso a la “voluntad política” tiene poco recorrido y no suele sino ocultar la ausencia de una explicación mínimamente convincente al respecto.

Más chocante todavía es lo que sucedió a continuación con el proyecto de Suárez. Dicho proyecto era sin duda más radical que el de Arias: las nuevas Cortes bicamerales tendrían *de facto* el poder constituyente que les permitiría enterrar el franquismo y construir un sistema político democrático. A pesar de ello, Suárez obtuvo mayor apoyo en las Cortes franquistas del que había obtenido Arias. ¿Por qué los procuradores dieron su apoyo al proyecto de Suárez, que claramente iba más allá que el de Arias en el desmantelamiento del franquismo y que había sido rechazado meses antes por esos mismos procuradores?

Según entiendo, esta es la pregunta clave de la primera fase de la transición y a ella dedico casi en su integridad el capítulo 3, que es el que se presenta aquí. Resulta algo extraño que

con lo mucho que se ha escrito sobre aquel periodo, no se haya abordado en profundidad este asunto. De acuerdo con la explicación que propongo, la razón última por la que el rey nombró a un candidato más radical que Arias y por la que Suárez consiguió más apoyo en las Cortes que su antecesor (a pesar de que su reforma estuviera más lejana de las preferencias de los franquistas), tiene que ver con un proceso de coordinación de las expectativas. Salvo aquellos procuradores que tenían firmes principios ideológicos y una adhesión plena al régimen del 18 de julio, el resto, que eran la gran mayoría, no querían quedar marginados en la nueva situación política. Si había acuerdo en apoyar la reforma, muchos procuradores estaban dispuestos a apoyarla. De la misma manera, si cundía la opinión de que la reforma iba a fracasar, una buena parte de los procuradores elegiría rechazarla. Se trataba, pues, de un proceso de coordinación o alineamiento de las expectativas y no de un problema clásico de preferencias divergentes entre dos instituciones como el Gobierno y las Cortes.

En el capítulo 3 presento un conjunto de factores que dificultaron la coordinación en la reforma de Arias y que la facilitaron en la de Suárez. Una de ellas, desde luego no la menor, es que frente al gradualismo de Fraga, Suárez centró al reforma en un único texto legal, la Ley para la reforma política (LRP), extremadamente simple. Si bien en la reforma de Arias los procuradores podían votar a favor de algunas medidas y en contra de otras, en la reforma de Suárez todo se jugaba en una única votación. El análisis estadístico de los patrones de votación en las Cortes a lo largo de 1976 muestra, aunque sea de forma indirecta, que aquellos procuradores que cambiaron de posición, pasando de votar en contra de la reforma de Arias a votar a favor de la de Suárez, lo hicieron no por un cambio en sus preferencias ideológicas, sino por las distintas características del problema de coordinación en cada caso.

La aprobación de la LRP dejó el camino abierto a la celebración de unas elecciones democráticas en junio de 1977. ¿Qué papel desempeñó la oposición en la reforma? Aunque se ha hablado mucho sobre la importancia del consenso en la transición, apenas hay rastro de consenso antes de las elecciones generales. El proceso de cambio institucional se llevó a cabo desde el régimen sin participación alguna de las fuerzas de oposición. No hubo ni siquiera negociaciones dignas de tal nombre. Sí hubo, con todo, encuentros informales, contactos, complicidades y, más en general, una fuerte interacción estratégica, en el sentido de que tanto los reformistas como los opositores trataban de anticipar los movimientos y acciones del rival. Todo esto, sin embargo, queda muy lejos de lo que habitualmente se entiende por consenso.

El consenso, en realidad, se corresponde con un periodo específico de la transición, que se puede delimitar entre las elecciones de junio de 1977 y las de marzo de 1979. Los grandes acuerdos incluyentes de dicho periodo (la Ley de amnistía, la Constitución, los Pactos de la Moncloa) son consecuencia, fundamentalmente, del empate electoral entre la derecha y la izquierda en las primeras elecciones generales. A partir de ese resultado, en buena medida imprevisto por quienes controlaban el poder, las fuerzas políticas de uno y otro signo se vieron forzadas a consensuar las nuevas reglas de juego y la política económica.

En el capítulo 4 muestro que, estrictamente hablando, el proceso de democratización, es decir, el paso de la dictadura a un régimen democrático, se llevó a cabo en ausencia de consenso. Este sólo surgió una vez que se vio que la izquierda y la derecha tenían similar apoyo popular.

## 1. La elección de Suárez

Como hemos visto en el capítulo anterior, Carlos Arias no había sido la primera preferencia del rey Juan Carlos al frente de la presidencia del Gobierno. A lo largo de los seis primeros meses de 1976, las tensiones entre el monarca y el presidente fueron en aumento. El rey, sin embargo, vaciló durante semanas antes de provocar la crisis de Gobierno. Las razones para el distanciamiento eran varias, desde generacionales hasta ideológicas. Arias dejó claro en todo momento que su lealtad máxima seguía siendo la que debía a Franco<sup>1</sup>. En ocasiones, no informó al Rey de sus planes (por ejemplo, no le permitió a Juan Carlos ver con antelación el discurso que pronunció en su alocución televisada del 28 de abril)<sup>2</sup>.

En ese clima de desconfianza mutua, la insatisfacción del Rey se hizo pública en un artículo publicado en el *Newsweek* de la semana 19-26 de abril, firmado por el periodista belga Arnaud de Borchgrave, en el que podía leerse que “el rey opina que Arias es un desastre sin paliativos”<sup>3</sup>. Lo más importante, con todo, no era esta descalificación integral del presidente, sino las diferencias que se establecían sobre el alcance de la reforma:

El nuevo líder español está gravemente preocupado con la resistencia de la derecha al cambio político. Cree que ya ha llegado la hora de la reforma, pero el presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, un residuo de los días de Franco, ha demostrado más inmovilismo que movilidad.

En realidad, en aquellos momentos la reforma estaba en marcha y era difícil saber hasta dónde llegaría siguiendo los cauces institucionales. Pero el Rey aprovechaba el escepticismo hacia la reforma que se había instalado en amplios sectores de la población para arremeter contra Arias. Ese escepticismo quedaba bien reflejado, por ejemplo, en el editorial inaugural de *El País*, del 4 de mayo:

La reforma que el Gobierno quiere vender hoy a la opinión viene sólo a defender privilegios e intereses de grupos que nos hablan de la continuidad de un pasado sin horizontes. Quizá todavía sería hoy posible una estrategia de reforma, a condición de que fuera otro gobierno el que la emprendiera y tuviera credibilidad entre los ciudadanos.

Uno de los problemas que aquejaba al Gobierno, y que lastraba la credibilidad a la que se refería *El País*, era la falta de autoridad de Arias sobre sus ministros. No toda la culpa era del Presidente, pues este no había formado el Gobierno a su gusto, sino adaptándose a las demandas del Rey. El Gobierno no era capaz de transmitir una imagen de equipo cohesionado en busca de un objetivo definido. Un episodio especialmente revelador fue el que protagonizó

---

<sup>1</sup> Torcuato Fernández-Miranda escribió en sus notas esta ‘confesión’ del Rey: “No sé cómo tratar a Arias. (...) No oye y en realidad no me deja hablar, no quiere o no sabe escuchar (...) Creo que a veces llega a creer que es más fuerte que yo y que en el fondo no me acepta como Rey”. Reproducido en Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido*, p. 176.

<sup>2</sup> Areilza, *Diario de un ministro de la monarquía*, p. 164.

<sup>3</sup> El artículo se reproduce en Justino Sinova (ed) *Historia de la Transición*, Vol. I, p. 288.

Fraga con sus declaraciones al periodista del *New York Times*, Cyrus Sulzberger, el 19 de junio, afirmando que en algún momento sería necesario legalizar el PCE. Se armó un gran revuelo mediático y político; Arias, muy presionado por el bunker, pidió a su Vicepresidente que rectificara, pero sin éxito, pues Fraga se mantuvo firme en su posición<sup>4</sup>.

Arias estaba aislado, recelaba de sus propios colaboradores y se negaba a recibir o mantener contacto con ningún representante de la oposición, por moderado que fuese. Osorio le sugirió en mayo que estableciera un encuentro con José María Gil-Robles y la respuesta del presidente fue expeditiva: “¿Recibiría Franco a José María Gil-Robles? No, ¿verdad? Pues yo tampoco”<sup>5</sup>. Por entonces, ya el Rey había recibido a Fernando Alvarez de Miranda y a Iñigo Cavero y el 6 de junio mantuvo una entrevista con el referido Gil-Robles<sup>6</sup>. El contraste de actitudes, aunque se produjera con respecto a personas políticamente “inofensivas”, procedentes de la oposición democristiana, era llamativo.

Esta combinación de factores (falta de credibilidad de Arias, divisiones internas en el Gobierno, diferencias insalvables entre el monarca y el presidente) tuvo la gravedad suficiente para que el Rey planeara una operación destinada a sustituir a Arias. Dicha operación la urdieron el Rey y el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. Ambos estaban de acuerdo en que el mayor peligro era generar una situación de vacío de poder o de interinidad que podían aprovechar para oscuras maniobras los miembros del bunker que todavía controlaban el Consejo del Reino, la institución de la que debía salir la terna de candidatos que se le entregara al Rey. Examinando las fechas, el Rey optó por pedirle la dimisión a Arias el 1 de julio. Ese mismo día se reunía el Consejo bajo la dirección de Fernández-Miranda. Tras hacerse pública la dimisión, los consejeros dedicaron los dos días siguientes a elaborar la terna.

Fernández-Miranda hubo de emplearse a fondo para idear un sistema de propuestas y eliminación de nombres que permitiera llevar a Suárez a la terna final, compitiendo con candidatos de mucho mayor peso político. Puesto que se ha analizado este episodio en profundidad, remito al lector a los trabajos que ya existen<sup>7</sup>. Lo que interesa es el resultado final: el Presidente del Consejo del Reino salió de las reuniones el 3 de julio con una de aquellas expresiones un tanto crípticas que gustaba emplear: “Estoy en condiciones de ofrecer al Rey lo que me ha pedido”, que podía interpretarse en términos meramente formales (Fernández Miranda había cumplido con su obligación institucional como Presidente del

---

<sup>4</sup> Fraga, *En busca del tiempo servido*, p. 50. No deja de ser curioso que en el artículo de Borchgrave en *Newsweek* se dijera que “Juan Carlos no se opone a la legalización del Partido Comunista una vez que su nación haya construido una firme estructura democrática”. En el resumen que hizo *ABC*, el 20 de abril, p. 19, no se incluía la crítica a Arias y sobre el PCE se hacía decir al Rey algo totalmente distinto, en un ejercicio de manipulación algo pueril: “Juan Carlos no confía en que los comunistas participen en el juego de la política respetando el reglamento democrático”. La Casa Real no confirmó ni desmintió la veracidad de la información publicada en *Newsweek*.

<sup>5</sup> Osorio, *Trayectoria política*, p. 123.

<sup>6</sup> Calvo, *Juan Carlos, escucha*, pp. 186-7.

<sup>7</sup> Véase Josep María Colomer, *El arte de la manipulación política* (Barcelona: Anagrama, 1990), Cap. 3; Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido*, pp.202-212.

Consejo produciendo una terna) o en términos sustantivos (había conseguido incluir al candidato que el Rey deseaba). En la terna figuraban Federico Silva Muñoz, Gregorio López-Bravo y Adolfo Suárez. De los 16 votos posibles, Silva consiguió 15, López-Bravo 13 y Suárez 12. A última hora de la tarde se hacía público el nombramiento de Suárez.

La elección causó sorpresa en unos y estupor en otros<sup>8</sup>. El Rey había apostado por la opción menos esperada. Suárez no era un desconocido, pero sí un “segundón” de la política hasta aquel momento. La gente del bloque opositor quedó sumamente desconcertada dado el origen falangista del nuevo Presidente y su papel institucional como defensor del Movimiento en el Gobierno Arias. Entre las élites del régimen, cundía la opinión de que Suárez no tenía suficiente entidad política, frente a los Fraga, Areilza, Silva y demás, para sacar la reforma adelante.

No se ha insistido lo suficiente en la importancia que tuvo el hecho de que el Rey eligiera precisamente al menos probable de los candidatos. Al optar por el menos conocido, transmitía a toda la sociedad su apuesta personal. En este caso, no había componendas con los pesos pesados del régimen. De ahí que la señal fuera clara. En cierto sentido, las figuras del Rey y del nuevo Presidente quedaban ligadas, para lo bueno y para lo malo. En adelante, lo que hiciera Suárez, ya fuera frenar la reforma o acelerarla, podría interpretarse como reflejo de los designios del Jefe de Estado. En la medida en que Suárez apostó por la reforma democrática, quedó claro para todo el mundo que aquella reforma era la que el Rey apoyaba.

Téngase en cuenta que, tras la muerte de Franco, el Rey no había elegido al Presidente del Gobierno. Simplemente, había confirmado en el cargo a la persona nombrada por Franco para sustituir a Carrero. La política de Arias, por tanto, no podía identificarse como la política del Rey. De ahí que cuando surgieron resistencias a las reformas de Arias, los procuradores y consejeros no entendieran que estaban oponiéndose a los designios del Rey. De hecho, hasta el 3 de julio, Juan Carlos no había mandado ninguna señal explícita a la sociedad española sobre su compromiso con la reforma democrática.

Las personas más próximas al monarca y, en general, quienes estaban más metidos en la política y tenían acceso a la información privilegiada que circulaba en los aledaños del poder, podían conocer mejor las intenciones últimas del Rey. Sin embargo, para la inmensa mayoría de la sociedad, el Rey seguía siendo una gran incógnita. Por ejemplo, en su discurso del 15 de diciembre de 1975, ante la constitución del nuevo Gobierno Arias, el Rey ni siquiera hizo mención a la democracia o el cambio político, centrándose exclusivamente en los problemas económicos<sup>9</sup>. Es cierto, por lo demás, que en los viajes que realizó por diversos lugares de la geografía española (Cataluña, Andalucía, Asturias) fue recibido con entusiasmo<sup>10</sup>, pero sus discursos no tenían la concreción necesaria para que la gente entendiera que en su horizonte figuraba una democracia real. De hecho, antes del cese de Arias, el mensaje más contundente

---

<sup>8</sup> Sobre las reacciones, véase un resumen de las mismas en Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos*, pp. 277-87.

<sup>9</sup> El discurso se reproduce en *ABC*, 16/12/1975.

<sup>10</sup> Véase Carmelo Cabellos, “Los enfrentamientos del presidente Arias con el Rey”, en Sinova (ed) *Historia de la Transición*, Vol. I, pp. 274-79.

lo hizo no en España, sino en el Congreso de los Estados Unidos el día 2 de junio. Allí dijo estas palabras clave:

La Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política, a la vez que se asegure el acceso ordenado al poder de las distintas alternativas de gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresados<sup>11</sup>.

Al pedir la dimisión a Arias y nombrar a Suárez, Juan Carlos tuvo la oportunidad de asociar su figura a la del nuevo Presidente. El respaldo del Rey a Suárez tuvo un efecto decisivo sobre el bunker. Es uno de los factores que, como luego veremos, contribuye a explicar por qué los inmovilistas se resistieron a la reforma timorata de Arias y, en cambio, no bloquearon la reforma más ambiciosa de Suárez. Oponerse a Suárez era oponerse también al Rey. Franco, en su testamento, había exigido lealtad a Juan Carlos<sup>12</sup>. Y Juan Carlos, además, era la máxima autoridad militar. El nuevo Presidente, por tanto, partía con una ventaja decisiva sobre su predecesor al contar con el apoyo explícito del Rey.

## 2. Los primeros pasos del Gobierno

Suárez no tuvo fácil la formación de un nuevo Gobierno. Las figuras más sobresalientes del anterior, como Areilza y Fraga, se negaron a permanecer en sus puestos. Con la ayuda crucial de Alfonso Osorio, quien fue nombrado Ministro de la Presidencia y Vicepresidente 2º, Suárez configuró un Gobierno con fuerte presencia de los llamados Tácitos, el grupo de reformistas democristianos del régimen. Según relata Osorio, estas fueron las palabras que Suárez intercambiaba con él:

Estos son mis amigos políticos –y me enseñó una lista de jóvenes neofalangistas como Noel Zapico, Enrique Sánchez de León, José Miguel Ortí Bordás, Jesús Sancho Rof, Eduardo Navarro-, pero ninguno, salvo Fernando Abril va a ser ministro. No tienen, desgraciadamente, imagen para este momento; sí la tienen, por el contrario, los tuyos. Veamos los nombres que consideras ministrables, Ministerio por Ministerio<sup>13</sup>.

Osorio añade que le puso como condición a Suárez un compromiso firme por parte de este de liderar un gran partido de derechas y cristiano. Suárez, a costas con su pasado falangista y sus coqueteos con el Opus y los tecnócratas en los años sesenta, no tuvo empacho en contestar que estaba encantado de aceptar aquel compromiso porque “en el fondo soy un democristiano”.

---

<sup>11</sup> Parte del discurso se reproduce en Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos*, pp. 274-75.

<sup>12</sup> “Por el amor que siento por nuestra Patria, os pido que perseveréis en la unidad y en la paz y que rodeéis al futuro Rey de España, don Juan Carlos de Borbón, del mismo afecto y lealtad que a mí me habéis brindado y le prestéis, en todo momento, el mismo apoyo de colaboración que de vosotros he tenido”. El testamento se reproduce en Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos*, pp. 139-40.

<sup>13</sup> Osorio, *Trayectoria política*, p. 132.

Un día después de formado el Gobierno, el 6 de julio, Suárez se dirigió a la ciudadanía por televisión con una intervención breve. Pronunció unas palabras muy parecidas a las que había empleado el Rey en su discurso ante el Congreso norteamericano. Dijo que la meta última de su mandato era que “los Gobiernos del futuro sean resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles”. Y repitió una frase horrorosa que ya había utilizado en su intervención en las Cortes en defensa de la Ley de asociaciones y que volvería a usar con orgullo en otras ocasiones: “tenemos que elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal”<sup>14</sup>.

Fue más contundente y explícita la declaración programática del Gobierno hecha pública diez días después, el 16 de julio:

El Gobierno expresa claramente su convicción de que la soberanía reside en el pueblo y proclama su propósito de trabajar colegiadamente en la instauración de un sistema político democrático, basado en la garantía de los derechos y libertades cívicas, en la igualdad de oportunidades políticas para todos los grupos democráticos y en la aceptación del pluralismo real<sup>15</sup>.

En esa misma declaración, el Gobierno se comprometía a celebrar elecciones generales antes del 30 de junio de 1977<sup>16</sup>, a dar pasos en el reconocimiento de la pluralidad política (si bien el lenguaje era aquí mucho más ambiguo, por el problema que planteaba la legalización del PCE) y a solicitar al Rey una amnistía de los delitos políticos relacionados con la pertenencia a partidos o grupos prohibidos, siempre y cuando no “se extienda a quienes hayan lesionado o puesto en riesgo la vida o integridad física de las personas”.

La amnistía había sido (y lo continuaría siendo hasta octubre de 1977) una de las reivindicaciones más insistentes de la izquierda y de los grupos nacionalistas y una de las causas más frecuente de movilización (véase cap. \*\*\*). Para que la amnistía fuera posible, era necesario que antes se resolviera el embrollo creado con la reforma del Código Penal. No tenía mucho sentido amnistiar a los presos políticos si los partidos continuaban siendo ilegales.

La Comisión de Justicia de las Cortes, presidida por Licinio de la Fuente y encargada de hacer un dictamen sobre los cambios que era preciso introducir en el Código Penal para hacer efectiva la Ley de asociaciones políticas, se reunió bajo presiones de todo tipo los días 21-23 de junio<sup>17</sup>. La clave estaba en el artículo 172, el cual enumeraba las causas de ilicitud de las asociaciones y, más concretamente, en el punto 5º, que, de acuerdo con la redacción realizada por Osorio durante la sesión de Cortes de los días 8 y 9 de junio, excluía de la legalidad a “las [asociaciones] que sometidas a una disciplina internacional se propongan implantar un sistema totalitario”. Como se recordará, la cuestión estribaba en legalizar los partidos dejando

---

<sup>14</sup> El discurso se reproduce en Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos*, pp. 287-89.

<sup>15</sup> El texto se reproduce en *El País*, 17 de julio de 1976.

<sup>16</sup> Como se señaló en el capítulo anterior, las Cortes franquistas estaban prorrogadas hasta el 16 de junio de 1977: la fecha de las elecciones, por tanto, venía determinada por la legalidad franquista.

<sup>17</sup> De la Fuente, *Valió la pena*, pp. 267-8.

al PCE fuera. La Comisión, en sus trabajos, decidió no obstante modificar ese punto, sugiriendo esta otra alternativa a la fórmula de Osorio:

Las que por su objeto, programa, actuación o circunstancias atenten a la dignidad o a la libertad humanas o sean contrarias al pluralismo asociativo como medio para la participación política<sup>18</sup>.

Francisco Escrivá de Romaní, en nombre de la ponencia, defendió esta cláusula en el debate del pleno de las Cortes del 13 de julio. A su juicio, la prohibición de los comunistas ya quedaba asegurada en el punto 3º del art. 173 (“las que tengan por objeto la subversión violenta o la destrucción del orden jurídico, político, social o económico, o el ataque, por cualquier medio, a la soberanía, a la unidad o independencia de la Patria, a la integridad de su territorio o a la seguridad nacional”), pues los comunistas propugnaban justamente la destrucción del orden establecido; y, además, los comunistas renegaban del pluralismo asociativo, por lo que la fórmula alternativa propuesta también los excluía. Por otro lado, razonaba el ponente, hablar de totalitarismo era confuso desde un punto de vista jurídico e incluir una mención explícita en la ley a los comunistas resultaba ineficaz (pues siempre pueden cambiar de nombre) y contrario a un sistema jurídico en el que se definen tipos penales generales, sin especificar personas o asociaciones concretas.

En nombre del Gobierno intervino el nuevo ministro de justicia, Landelino Lavilla, quien pronunció un discurso gaseoso sin concreción alguna. El Gobierno Suárez no había tenido participación en la elaboración de la propuesta legislativa y no quiso definirse sobre la fórmula alternativa del art. 172, en parte por la oposición del Vicepresidente 1º, el general Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, al nuevo texto, que le parecía que dejaba una puerta abierta al PCE<sup>19</sup>. Así, el Gobierno se abstuvo en la primera votación, lo que desconcertó a muchos procuradores que optaron o bien por la abstención o por el voto en contra. La abstención gubernamental era un mal indicio sobre las verdaderas intenciones reformistas del Gobierno. No es de extrañar entonces que la propuesta de la Comisión quedara derrotada por 240 votos negativos frente a 200 positivos (y 49 abstenciones). Esta derrota significaba que prevalecía la fórmula original sobre la disciplina internacional y el totalitarismo.

A continuación se produjo la votación final de la totalidad del dictamen. Este fue aprobado con 248 votos a favor, 174 en contra y 57 abstenciones. La dejación del Gobierno, que no quiso ejercer su liderazgo en las Cortes, permitió que se registrara un rechazo tan alto a la reforma.

Superado el trámite, se procedió el 30 de julio a aprobar el Real Decreto-Ley de amnistía, que, aun siendo juzgado insuficiente por las fuerzas de oposición, sobre todo en el País Vasco (región en la que casi la mitad de los presos políticos tenían delitos de sangre<sup>20</sup>), mostraba, no

---

<sup>18</sup> *Diario de la Sesiones del Pleno*, X Legislatura, Num. 28, 14 de julio de 1976. Esta propuesta recibió en la Comisión de Justicia 27 votos a favor, siete en contra y tres abstenciones.

<sup>19</sup> Osorio, *Trayectoria política*, pp. 144-5.

<sup>20</sup> Paloma Aguilar, *Políticas de la memoria y memorias de la política* (Madrid: Alianza, 2009), pp.288-289.

obstante, la diferencia entre los Gobiernos Arias y Suárez. En sus cuatro primeras semanas, el nuevo Gobierno había empleado un lenguaje más directo, hablando claramente de democracia y soberanía popular, lo que, sumado a la amnistía, suponía un cambio relevante con respecto a la etapa anterior.

### **3. El proceso político-jurídico de la reforma**

Durante los meses de julio y agosto fue concretándose el plan de reforma del Gobierno. En la génesis de este plan no desempeñó papel alguno el movimiento opositor. La reforma no se pactó ni se negoció con la oposición. Es verdad que Suárez, a diferencia de Arias, fue tendiendo puentes con líderes opositores, entrevistándose con varios de ellos. Pero esos contactos no deben confundirse en absoluto con una negociación sobre el contenido de la reforma. De los contactos mantenidos por Suárez, así como de sus consecuencias, me ocupó en la sección primera del capítulo 3.

Hay cierta controversia sobre el origen y la autoría del proyecto de reforma que acabó aprobando el Gobierno<sup>21</sup>. Los datos disponibles indican que desde julio de 1976 se estaban considerando varias alternativas. Al parecer, Suárez encargó tres proyectos en el seno del Gobierno: al Ministerio de Justicia, al Ministerio de la Presidencia y a la Secretaría General del Movimiento, más un cuarto proyecto externo, encomendado al constitucionalista Carlos Ollero. Comencemos por los proyectos del Gobierno. De los dos primeros, los de Justicia y Presidencia, tenemos las memorias de sus protagonistas. Del tercero se ha sabido recientemente por el historiador Juan Francisco Fuentes, quien, para su biografía de Suárez, ha podido consultar los archivos de Eduardo Navarro, entonces vicesecretario general del Movimiento y estrecho colaborador de Suárez durante toda su vida.

En el Ministerio de Justicia, fue Herrero de Miñón, en su condición de Secretario General, el encargado de elaborar el proyecto. Según su testimonio, la clave de su plan consistía en lo que el autor llama un referéndum “*praeter constitucional*”, es decir, una consulta del Rey al pueblo que permitiera poner en marcha la preparación de un texto constitucional a cargo de una Comisión Regia en la que estarían integrados miembros del régimen y de la oposición, incluyendo a los comunistas<sup>22</sup>. La principal ventaja de este procedimiento es que saltaba por encima del Consejo Nacional y de las propias Cortes, gracias a una interpretación un tanto especial de las Leyes Fundamentales. El mayor inconveniente, por su parte, es que la constitución sería elaborada por políticos sin el respaldo popular de las urnas.

En el Ministerio de la Presidencia, Alfonso Osorio pidió a José Manuel Otero Novas, a la sazón subsecretario, que preparara un proyecto relacionado con las propuestas que desde meses antes venía defendiendo Osorio. Este último insistía, al menos desde abril, en que la

---

<sup>21</sup> Véase la polémica de Osorio con Pilar y Alfonso Fernández-Miranda (autores de lo que *Lo que el Rey me ha pedido*), en la segunda edición de sus memorias, tituladas *De orilla a orilla* (Barcelona: Plaza & Janés, 2000), pp. 179-ss.

<sup>22</sup> Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, pp.79-83.

reforma, para tener éxito, había de ser mucho más simple en su planteamiento que el plan de Arias-Fraga. El 29 de abril le entregó al Presidente del Gobierno un proyecto basado en una pequeña modificación de la Ley de Cortes, en virtud de la cual estas pasarían a tener 350 procuradores elegidos por sufragio universal<sup>23</sup>. Las nuevas Cortes democráticas estarían en disposición de abordar una reforma constitucional más profunda. Se trataba de una reforma muy sencilla que, si obtenía el visto bueno del Consejo Nacional y de las Cortes, podía desatascar la situación. Esta propuesta fue la que tomó Otero Novas como base para su propio proyecto<sup>24</sup>.

Del proyecto de la Secretaría General del Movimiento sabemos nada más lo referido por Fuentes<sup>25</sup>. De nuevo, se contemplaba una reforma muy simple, con pocos artículos, en la que se establecía un sistema bicameral con ambas cámaras elegidas por sufragio universal (reservando cuarenta senadores de designación real, para no irritar más de la cuenta a los 40 de Ayete) y un compromiso firme con los derechos humanos.

Por último, Suárez le pidió a Osorio que encargara a Carlos Ollero un proyecto adicional<sup>26</sup>. Ollero no concretó, dedicando sesudos razonamientos a las diferencias entre la “consulta-plebiscito”, en la que el pueblo ejerce como poder constituyente, y la “consulta-referéndum”, en la que el pueblo es un legislador extraordinario, así como a otras logomaquias semejantes. Aunque resulta texto de difícil resumen, lo que parecía defender Ollero era una ley de reforma que evitase cualquier vacío de poder y que fuera sometida a referéndum, dando paso a un proceso constituyente parcial, limitado por la propia ley de reforma.

Suárez se encontró con todos estos proyectos a mediados de agosto. Todos ellos tenían un elemento en común: frente a la compleja reforma Arias-Fraga, basada en cambios múltiples y graduales, las propuestas nuevas se basaban en un procedimiento expeditivo que, aprovechando algún resquicio legal del régimen, permitiera iniciar una fase constituyente. Había cierto consenso, al menos tácito, en que la prolijidad de la reforma Arias-Fraga era una de las causas de su fracaso. Esta percepción no se daba sólo entre los moderados reformistas del régimen. Personajes del bunker como Emilio Lamo de Espinosa también lo supieron ver; en el debate sobre la Ley de asociaciones, por ejemplo, este criticó duramente la fragmentación de las reformas y la incoherencia de ir las aprobando secuencialmente<sup>27</sup>.

Suárez, insatisfecho, inseguro o indeciso, no es posible saber cuál fue su motivación última, optó por solicitar un nuevo proyecto a Fernández-Miranda, quien se lo entregó el 23 de agosto<sup>28</sup>. Al día siguiente, Suárez lo presentó en el Consejo de Ministros y se acordó declarar

---

<sup>23</sup> Osorio, *Trayectoria política*, pp. 122-3.

<sup>24</sup> En un libro parcialmente memorístico, Otero Novas tan sólo cita de pasada la existencia del proyecto: véase *Nuestra democracia puede morir* (Barcelona: Plaza & Janés, 1987), p. 28.

<sup>25</sup> Fuentes, *Suárez*, pp. 158-9.

<sup>26</sup> El documento de Ollero se reproduce en el Apéndice 2 de Osorio, *Trayectoria política*.

<sup>27</sup> *Cortes Españolas. Diario de las Sesiones del Pleno*, X Legislatura, N° 27, 8 y 9 de junio de 1976, pp. 43-4.

<sup>28</sup> Los Fernández-Miranda, en *Lo que el Rey me ha pedido*, pp. 222-4, se refieren sobre todo a las divisiones internas en el Ejecutivo, que habrían llevado a Suárez a buscar consejo fuera del mismo.

todos los trabajos y documentos relacionados con la reforma materia reservada. Asimismo, se nombró una comisión para analizar y mejorar el texto del Presidente de las Cortes.

El proyecto de Fernández-Miranda cumplía con los requisitos de brevedad y sencillez que Suárez había impuesto. El borrador de lo que entonces se llamó Ley de reforma política contenía un preámbulo, cuatro artículos y una disposición transitoria<sup>29</sup>. El texto abordaba tres elementos constitucionales básicos: los órganos de representación, el sistema electoral y los procedimientos de reforma legal.

El artículo 1 establecía la democracia como la organización política del Estado español y definía a esta, de forma un tanto peculiar, comprensible en todo caso en el contexto del continuismo legal propugnado por Fernández-Miranda, como supremacía de la ley, añadiendo que la ley es la expresión de la voluntad del pueblo. Asimismo, dicho artículo contemplaba un sistema bicameral.

El Congreso de los Diputados tendría, según el art. 2, 350 representantes elegidos por sufragio universal por un periodo de tres años. El Senado tendría 250 senadores nombrados por mandatos de cuatro años, con un sistema mixto de elección, incluyendo 102 elegidos popularmente, 40 de designación real, 50 designados por diversas corporaciones profesionales y 18 por el Gobierno. El Senado, pues, seguía manteniendo, al igual que en la reforma Arias-Fraga, elementos orgánicos que entroncaban con la tradición franquista.

El procedimiento de reforma se recogía en el art. 3. En términos sustantivos, era quizá el asunto más importante. Si bien en el sistema político del franquismo se requería para el cambio constitucional una mayoría de dos tercios en las Cortes más aprobación popular mediante referéndum, Fernández-Miranda concibió un procedimiento menos exigente que facilitara la naturaleza constituyente de las nuevas Cortes. En concreto, la reforma constitucional sólo necesitaría una mayoría absoluta en ambas cámaras o, en caso de no obtenerse esta mayoría en el Senado, una mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados, sin necesidad de un referéndum, que podía no obstante ser convocado discrecionalmente por el Rey.

Por tanto, la reforma constitucional había de seguir un procedimiento menos severo que el de la propia aprobación de la Ley de reforma política. La Constitución de 1978 se aprobó, de hecho, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley de reforma. Luego, las propias cortes constituyentes de 1977, al elaborar la Constitución, volvieron a endurecer los requisitos de la reforma. Así, a partir de la aprobación de la Constitución, la reforma constitucional se vuelve mucho más costosa, exigiéndose, en el procedimiento agravado, una mayoría de dos tercios en ambas cámaras, disolución de las Cortes, ratificación posterior por mayoría de dos tercios de las nuevas Cortes, más un referéndum popular. Entre la legalidad del franquismo y la legalidad democrática hubo, por tanto, un breve paréntesis, que va de la aprobación de la LRP a la aprobación de la Constitución (noviembre 1976-diciembre 1978), en el que los cambios

---

<sup>29</sup> Reproducido en el Apéndice de Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido*.

de alcance constitucional fueron menos costosos, favoreciéndose así la tarea constituyente de las primeras Cortes democráticas.

El art. 4 continuaba con la reforma constitucional especificando el poder de iniciativa, que correspondía al Gobierno, a las Cortes y al Rey. En caso de que lo ejerciera el Rey y obtuviese la aprobación popular en referéndum, el Rey podía disolver las Cortes si estas se resistían a aprobar el cambio legislativo.

Por último, la disposición transitoria reservaba al Gobierno la regulación de las elecciones y especificaba que la ley electoral sería proporcional para la elección del Congreso.

El plan de Fernández-Miranda respetaba escrupulosamente el procedimiento legal de reforma constitucional del franquismo. La Ley de reforma política sería la bisagra legal que hiciese posible un periodo constituyente sometido a las limitaciones que la propia ley de reforma imponía (sistema bicameral, sufragio universal en la cámara baja, elección proporcional).

Durante los primeros días de septiembre se reunió la comisión gubernamental para perfeccionar el proyecto de ley<sup>30</sup>. A continuación se especifican los principales cambios que introdujo la comisión y que aparecen de forma más sintética en la Tabla 2.1:

- (1) Denominación: la Ley pasó a llamarse, en lugar de Ley de reforma política, Ley para la reforma política, siguiendo el criterio defendido en su momento por Carlos Ollero. De esta forma, se daba a entender que la LRP era solamente el instrumento para conseguir una transformación más profunda de naturaleza constituyente<sup>31</sup>.
- (2) Se perfeccionaba la definición de democracia, indicando que la voluntad popular era “soberana”.
- (3) Se eliminaba todo resto de representación orgánica en el Senado, siendo los senadores representantes de entidades territoriales (si bien se reservaba un cupo de un quinto para senadores de designación real).
- (4) Se igualaban en cuatro años los mandatos de senadores y diputados.
- (5) Se modificaba ligeramente el procedimiento de reforma constitucional, exigiéndose la mayoría absoluta de cada cámara y, en caso de que no se obtuviese dicha mayoría en el Senado, entonces una mayoría absoluta de las dos cámaras reunidas conjuntamente, lo que facilitaba aún más la tarea constituyente de las nuevas Cortes elegidas democráticamente.
- (6) En un nuevo art. 5 se desarrollaba la regulación sobre un referéndum de iniciativa real.

El proyecto de ley del Gobierno incluía una disposición final en la que se declaraba explícitamente que la ley tenía rango de Ley Fundamental. Concretamente, se trataba de la octava Ley Fundamental del franquismo. De este modo, quedaba fuera de toda duda la continuidad legal de la transición.

---

<sup>30</sup> Véase Osorio, *De orilla a orilla*, pp. 187-8; Herrero, *Memorias de estío*, pp. 83-89.

<sup>31</sup> Para un análisis jurídico de gran espesura sobre las implicaciones doctrinales del cambio de nombre, véase Antonio Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución* (Barcelona: Planeta, 1982), pp.138-142.

TABLA 2.1

Antes de enviar la LRP modificada al Consejo de Ministros, Suárez quiso granjearse el apoyo del Ejército. Así, el 8 de septiembre celebró una reunión con la cúpula militar para explicar el contenido de la reforma y sus consecuencias<sup>32</sup>. En general, los militares estuvieron conformes con el plan que allí se les presentaba. Tan sólo pidieron garantías sobre el mantenimiento de la unidad de España. La cuestión más espinosa, como se verá más adelante en detalle, fue la legalización del PCE, asunto sobre el cual Suárez fue deliberadamente confuso. El espaldarazo de la cúpula militar a la LRP fue de extraordinaria importancia para allanar la resistencia de las Cortes.

A pesar de todo el trabajo preparatorio para rebajar el impacto de la reforma, los planes de Suárez no dejaron de producir cierta marejada política. El Vicepresidente primero, el teniente general Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, dimitió el 22 de septiembre, dos semanas después de la reunión con los militares, por considerar que se estaba yendo demasiado lejos en la reforma. El pretexto fue un decreto que estudiaba el Gobierno para acabar con el sindicalismo vertical, pero como reconoció el interesado en una entrevista realizada en 1989 por el periodista Jesús Palacios, “era muy crítico con el proyecto de reforma constitucional por lo que suponía de hecho una ruptura con el régimen y la vuelta a un círculo vicioso muy peligroso de reacciones y revoluciones”<sup>33</sup>. Otro militar, el teniente general Iniesta Cano, se solidarizó con de Santiago desde las páginas de *El Alcázar*. Ambos fueron enviados a la reserva por el Gobierno. Fue el primer incidente serio protagonizado por militares<sup>34</sup>. La crisis de Gobierno se resolvió nombrando Vicepresidente 1º a Manuel Gutiérrez Mellado, un militar con principios democráticos más sólidos.

Dos días después de la reunión con los jefes del Ejército, el 10 de septiembre, el Gobierno aprobó en Consejo de Ministros la LRP. En dicho Consejo se tomó otra decisión igualmente relevante, retirar por fin el proyecto de reforma constitucional de Arias-Fraga que seguía pendiente del informe no vinculante del Consejo Nacional. Suárez no quiso hacerlo antes hasta no estar seguro de tener el instrumento legal que permitiera avanzar hacia unas elecciones generales democráticas. Esa fecha, pues, marca, al menos formalmente, el final definitivo de la reforma Arias-Fraga.

En la noche del día 10, antes de hacerse público el texto de la LRP, Suárez se dirigió a todo el país por televisión. Repitió, otra vez más, lo de “elevar a la categoría política de normal lo que

---

<sup>32</sup> Sobre la reunión, véase Javier Fernández López, *El Rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)* (Madrid: Trotta, 1998), pp.91-2; Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada* (Madrid: Alianza, 1995), pp. 137-8.

<sup>33</sup> Citado en Jesús Palacios, *23-F, el Rey y su secreto* (Madrid: Libros Libres, 2010), p. 91. La carta original del General explicando sus razones se reproduce en Prego, *Así se hizo la transición*, p. 547.

<sup>34</sup> Tusell y Queipo de Llano, en *Tiempo de incertidumbre*, pp.279-80, encuentran en los archivos de Arias referencias a movimientos militares ya en marzo de 1976 que, a juicio de los autores, constituyen un “precedente claro” del 23-F. Sin embargo, a la luz de la información que proporcionan, parece que más que una intentona golpista, se trató de presiones sobre el Rey.

a nivel de calle es simplemente normal”<sup>35</sup>. Lo más relevante fue su compromiso firme con la creación de unas Cortes bicamerales elegidas mediante sufragio universal. Suárez insistió además en la importancia de no romper el sistema legal en ningún momento.

Si bien el contenido de la LRP fue recogido en términos esperanzados por la oposición, en la medida en que abría un horizonte constituyente, todos los grupos, desde la Izquierda Democrática de Ruiz-Jiménez hasta el PCE y más allá, protestaron por el carácter unilateral del proyecto, que se había realizado sin negociar con el movimiento opositor<sup>36</sup>. La LRP no fue fruto de negociación o pacto alguno, lo cual no quiere decir que Suárez y su Gobierno no realizaran cálculos sobre el grado de apertura que era compatible con la aprobación institucional de las Cortes y con la complicidad o el visto bueno del movimiento opositor<sup>37</sup>. En un artículo aparecido en *El País* pocos días después de hacerse público el texto de la LRP, Raul Morodo, hablando en nombre de la oposición en su conjunto, explicaba que el programa mínimo consistía en negociar con el Gobierno la Ley electoral, la no manipulación de la televisión por parte del Gobierno, y la formación de un Gobierno de concentración tras el referéndum<sup>38</sup>. El texto resultaba interesante, pues, por una parte, mostraba una aceptación resignada de los planes que el Gobierno había establecido unilateralmente, sin buscar el consenso con la oposición, y por otro reflejaba tres aspiraciones básicas, ninguna de las cuales llegó a ser realmente satisfecha a lo largo del periodo de la transición, como luego tendré ocasión de argumentar: no hubo una verdadera negociación sobre la Ley electoral, el Gobierno no compartió la televisión con la oposición y nunca hubo un Gobierno de concentración.

Desde el punto de vista institucional, el siguiente trámite que debía cumplir la LRP consistía en su paso por el Consejo Nacional, tal como había sucedido con la reforma Arias-Fraga. El día 11 de septiembre, antes de que se hiciera público el texto de la LRP, el Ministro Secretario General del Movimiento, Ignacio García López, se reunió con la Comisión Permanente del Consejo Nacional para dar a conocer el contenido de la reforma<sup>39</sup>. Se trataba de un gesto de buena voluntad del Gobierno hacia el Consejo. Oficialmente, el Consejo no recibió el proyecto de Ley hasta el día 14. Como ya había sucedido en la primavera, los trabajos iniciales correspondieron a la Sección Primera del Consejo, de Principios Fundamentales y Desarrollo Político, presidida por Jesús Fueyo, quien nombró a los miembros de la ponencia encargada de elaborar el dictamen. La ponencia tenía cinco miembros: Francisco Abella Martín, Julio Gutiérrez Rubio, Eduardo Navarro Álvarez, José Miguel Ortí Bordas y Baldomero Palomares Díaz, presididos por el propio Fueyo. De estos, tres ya habían formado

---

<sup>35</sup> El discurso se reproduce en Sánchez Navarro, *La transición española en sus documentos*, pp. 307-314.

<sup>36</sup> Véase Calvo Hernando, *Juan Carlos, escucha*, pp. 276-80.

<sup>37</sup> Por no contar con la oposición, Pablo Lucas Verdú decía de la LRP que constituía un caso único de “autorrupción” en el que el régimen se modifica a sí mismo sin concurso del pueblo o de las fuerzas políticas que se sitúan fuera de sus márgenes. Véase su libro *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez* (Madrid: Tecnos, 1976), p. 71.

<sup>38</sup> Raul Morodo, “La respuesta de la oposición”, *El País*, 15/9/1976.

<sup>39</sup> *ABC*, 12/9/1976, p. 9.

parte de la primera ponencia sobre la reforma Arias-Fraga y los tres se habían abstenido entonces siguiendo el ejemplo del presidente de la misma, Licinio de la Fuente.

La ponencia recibió hasta 29 sugerencias de los consejeros. Con esos materiales, se preparó un informe que se distribuyó a los consejeros de la Comisión el 25 de septiembre. En dicho informe se hacían varias recomendaciones, la mayor parte de las cuales se mantuvieron en el dictamen final, del que luego comentaré sus principales características.

El día 29 de septiembre tuvo lugar el debate en la Sección primera sobre el informe de la ponencia, con una intervención del Ministro Secretario General del Movimiento que no cosechó ningún aplauso y que presagiaba dificultades. Recuérdese que fue en este punto donde encalló la reforma Arias-Fraga: entonces la Sección no dio por bueno el informe de la ponencia y el proceso quedó bloqueado, habiéndose de nombrar una nueva ponencia más próxima ideológicamente al bunker.

En la reunión del día 29, se hizo de nuevo referencia en algunas de las intervenciones a la desaparición del Consejo Nacional: el consejero Julio García Ibáñez, por ejemplo, afirmó que “las próximas Cortes guillotinarán al Movimiento Nacional, sin que este pueda defenderse, falta de su órgano principal: el Consejo”<sup>40</sup>. No obstante, en esta ocasión reinó el acuerdo y no fue preciso ni siquiera recurrir a la votación, aprobándose el informe como base para el dictamen final.

Algo había cambiado con respecto a la primavera. A pesar de la que LRP era notablemente más radical que el proyecto de reforma constitucional de Arias-Fraga, la Sección se mostró mucho más deferente con el plan del Gobierno. En parte puede deberse al hecho de que en esta ocasión la ponencia trató de eliminar los elementos más radicales o rupturistas del proyecto de Suárez-Fernández-Miranda, lo que no podía sino agradar a los consejeros, mientras que durante el mandato de Arias la ponencia, para irritación de Suárez, que era entonces Secretario General del Movimiento, fue más lejos en los planes de cambio, haciendo la reforma más ambiciosa de lo que el propio Gobierno pretendía.

Gracias al espíritu restrictivo de la ponencia, en el debate del pleno del Consejo del 8 de octubre no surgieron excesivas resistencias. La voz más crítica fue la de Gonzalo Fernández de la Mora. En su discurso distinguió entre cuatro opciones: (i) inmovilismo, (ii) continuismo perfectivo, (iii) reforma y (iv) ruptura<sup>41</sup>. El apostaba por el “continuismo perfectivo” y afeó al Gobierno que se hubiese inclinado por la reforma. De ahí avanzaba a una enumeración de críticas, muchas de las cuales ya figuraban en el texto del informe y otras fueron incorporadas al mismo en el último momento. Se procedió a votar el informe de la ponencia, registrándose 80 votos a favor, 13 en contra (incluyendo el de Fernández de la Mora) y seis abstenciones.

El informe final, extenso, denso y con cierto tono profesoral, contenía numerosas sugerencias que, si hubiesen sido atendidas por el Gobierno, habrían supuesto el fracaso práctico de la

---

<sup>40</sup> ABC, 30/9/1976, p. 6.

<sup>41</sup> El discurso se reproduce en el Apéndice de Fernández de la Mora, *Río arriba*, pp. 321-5.

LRP<sup>42</sup>. Las principales recomendaciones y críticas que se hacían eran las siguientes (véase también la Tabla 2.1):

- (1) Referencia a la continuidad de la LRP con el proyecto político iniciado el 18 de julio (§1.2).
- (2) Definición de “democracia”: el informe atribuye una confusión a la LRP entre la democracia como “orden político” (aceptable) y “organización política” (inaceptable). Se sugiere asimismo eliminar el carácter “soberano” de la voluntad popular (§3.3).
- (3) No se especifica el ámbito territorial para la elección de diputados al Congreso (§4.8).
- (4) No se definen las unidades territoriales de las que se habla para el Senado (§4.12).
- (5) El Senado debe asegurar “la presencia de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y profesionales” (§4.13).
- (6) El Congreso y el Senado deberían tener mandatos de diferente duración (§4.14).
- (7) El referéndum debería ser obligatorio para la reforma constitucional (§5.1).
- (8) La Monarquía, la unidad de España y otros valores supremos deberían quedar fuera del alcance de cualquier reforma constitucional (§5.4).
- (9) La elaboración de la Ley electoral corresponde a las Cortes, no al Gobierno (§6.2).
- (10) Tanto el Congreso como el Senado deben elegirse mediante sistema mayoritario (§6.4).

Además, el Consejo pedía, ante las enérgicas críticas de Fernández de la Mora, que se reescribiera o se suprimiera enteramente el preámbulo de la LRP.

El Gobierno no hizo mucho caso. El informe del Consejo, recuérdese, era meramente consultivo. Suárez, con el pleno apoyo del Rey, más el visto bueno de los militares obtenido en la reunión del 8 de septiembre, decidió seguir adelante con el proceso enviando el texto a las Cortes el día 15 de octubre, con la única novedad de suprimir el preámbulo de la LRP que tanto había disgustado al Consejo.

La reacción de Suárez muestra, como ya señalé en el capítulo anterior, que resultaba posible superar las maniobras anti-reformistas del Consejo Nacional sin demasiada dificultad. Arias podría haber hecho algo similar si hubiera tenido tiempo, pero el Rey le cesó a las pocas semanas del incidente registrado en la Sección presidida por Fueyo a propósito del informe de la ponencia sobre la reforma constitucional. Evidentemente, las circunstancias habían cambiado entre junio y octubre de 1976. Suárez tenía menos reparos en enfrentarse al Consejo dados los apoyos que había recabado, sobre todo del Rey. Y contaba también con la ventaja de que entre muchos franquistas comenzaba a cundir el temor de que un segundo fracaso de la reforma pudiera provocar una crisis en la que la opción de la ruptura ya no fuera tan lejana.

---

<sup>42</sup> El informe se reproduce íntegramente en Mariano Baena del Alcázar y José María García Madaria (eds) *Normas políticas y administrativas de la transición, 1975-1978* (Madrid: Presidencia del Gobierno, 1982), pp. 19-24.

A fin de que el Consejo no quedara en una posición excesivamente desairada, el Presidente de las Cortes mandó publicar en el *Boletín Oficial de las Cortes* del 21 de octubre el proyecto del Gobierno (ya sin preámbulo) junto con el informe del Consejo. Asimismo, se constituyó la ponencia y se reguló el procedimiento de urgencia que se emplearía para el debate y votación de la LRP.

La ponencia, nombrada por Fernández-Miranda, estaba formada por Fernando Suárez, Miguel Primo de Rivera, Noel Zapico, Belén Landáburu y Lorenzo Olarte. Sus miembros eran todos reformistas y sus variadas trayectorias en el régimen les permitían conectar con las diversas familias del franquismo. Especialmente emotiva resultaba para muchos la presencia de Miguel Primo de Rivera, sobrino de José Antonio. Tan sólo unos meses antes, Primo de Rivera había sido uno de los consejeros que se había quejado hiperbólicamente de la reforma Arias-Fraga, afirmando que con aquella iniciativa se enviaba a los consejeros “a la cámara de gas” (véase el capítulo anterior). Ahora, en cambio, se situaba decididamente a favor del Gobierno y la LRP.

Fernández-Miranda anunció que la votación sería nominal y no secreta. En la medida en que hubiera una presión en el ambiente a favor de la reforma, el voto nominal elevaba el coste político de un pronunciamiento negativo. Asimismo, el Presidente de las Cortes flexibilizó algo el procedimiento de urgencia que se había utilizado anteriormente. En concreto, fijó las condiciones para intervenir en el pleno, se reservó la potestad de declarar cerrado el debate a cambio de no establecer un límite de tiempo y permitió intervenciones adicionales en caso de que la ponencia introdujera cambios en su texto.

En la rueda de prensa que concedió Fernández-Miranda para anunciar estas reglas, lanzó un aviso importante que despertó cierta polémica: si bien las Cortes no podían disolverse, sí podía suspenderse la prórroga de la que disfrutaban<sup>43</sup>. No explicó qué sucedería en tal caso, pero resultaba fácil entender que constituía una amenaza de las medidas que podía tomar el Gobierno en caso de que las Cortes rechazaran el proyecto de ley.

El 31 de octubre era la fecha tope para la presentación de enmiendas. Aunque se registraron 83, sólo se admitieron como válidas 19 de ellas (las que venían avaladas por al menos diez procuradores)<sup>44</sup>. Siete de las 19 enmiendas correspondían a representantes del tercio sindical<sup>45</sup>. Como se verá con más detalle en la próxima sección, este era uno de los grupos más disconformes con la LRP. Tres de las enmiendas lo eran a la totalidad, las de Blas Piñar, José María Fernández de la Vega y Manuel Escudero Rueda.

El 11 de noviembre se publicó en el *Boletín de las Cortes* el informe de la ponencia en el que se rechazaban las tres enmiendas a la totalidad y se proponían cambios menores con respecto al proyecto del Gobierno. La ponencia realizaba las siguientes sugerencias:

---

<sup>43</sup> *ABC*, 21/10/1976, p. 1.

<sup>44</sup> *ABC*, 5/11/1976, p. 9.

<sup>45</sup> Suman el 37%, cuando el tercio sindical reunía solamente al 27% del total de procuradores.

- completar la definición de democracia del art. 1 con una cláusula adicional que rezaba: “Los derechos fundamentales son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado”;
- aceptar la recomendación del Consejo Nacional de que la reforma constitucional requiriese obligatoriamente la aprobación en referéndum (en borradores anteriores era optativo) (art. 3);
- rebajar la aplicación de la proporcionalidad en la disposición transitoria primera, indicándose que se aplicarían “dispositivos correctores para evitar la excesiva fragmentación de la Cámara”.

Al admitir los “dispositivos correctores”, la ponencia hacía una concesión a las posiciones más conservadoras (recuérdese que el informe del Consejo Nacional apostaba por un sistema mayoritario en ambas cámaras). Esta era sin duda la cuestión más espinosa de todas, pues, de hecho, la mayoría de las enmiendas presentadas por los procuradores giraban en torno a la fórmula electoral. Semejante preocupación por los procedimientos electorales no deja de ser reveladora: translucía las expectativas de muchos procuradores, que daban por hecho que la LRP sería aprobada y, consecuentemente, se interesaban sobre todo por su suerte ante las próximas cortes constituyentes. La Ley electoral era clave para lo que sucediera una vez en vigor la LRP.

Más concretamente, el apoyo a la LRP dependía crucialmente de que los procuradores agrupados en torno a Alianza Popular aceptasen la fórmula electoral. Este partido se creó en el otoño de 1976, en medio del proceso de reforma. Fraga, despechado por la elección de Suárez como Presidente del Gobierno y humillado por el propio Suárez, quien a principios de septiembre le ofreció un cargo menor (la presidencia del Tribunal de la Competencia)<sup>46</sup>, se afanó en la creación de un gran grupo político conservador. Para ello, tentó en primera instancia a José María de Areilza y Pío Cabanillas, a los que ofreció la posibilidad de unirse con notables del régimen como Federico Silva, Cruz Martínez Esteruelas, Laureano López Rodó y Gonzalo Fernández de la Mora, cubriendo de este modo un amplio espectro que iba del reformismo al continuismo y que podía plantar cara a los planes políticos del Gobierno y de Suárez<sup>47</sup>. Tanto Areilza como Cabanillas declinaron la oferta, por considerar que aquel proyecto estaba demasiado escorado a la derecha. La autoexclusión de personalidades de acreditado reformismo causó un daño importante al proyecto de Fraga, quien no tuvo más remedio que establecer su coalición con franquistas que le alejaban de sus propias teorizaciones anteriores sobre el centro político. El propósito parecía ser el de integrar a los franquistas en la reforma en curso y, eventualmente, servirse de la misma para alcanzar el Gobierno.

El 9 de octubre, los llamados por la prensa “Siete magníficos” (Gonzalo Fernández de la Mora, Manuel Fraga Iribarne, Licio de la Fuente y de la Fuente, Laureano Lopez Rodó, Cruz Martínez Esteruelas, Federico Silva Muñoz y Enrique Thomas de Carranza) firmaron el

---

<sup>46</sup> Rogelio Baón, *Historia del Partido Popular. I: Del Franquismo a la Refundación* (Madrid: Ibersaf, 2001), p. 123.

<sup>47</sup> Véase José María de Areilza, *Cuadernos de la transición* (Barcelona: Planeta, 1983), p. 43.

manifiesto que creaba Alianza Popular. El día 21 del mismo mes se produjo la presentación en sociedad de la coalición.

Fraga estaba convencido de que la coalición de los diversos grupos y grupúsculos de la derecha podría conseguir una mayoría absoluta en las elecciones que el Gobierno había prometido realizar. Las pocas encuestas disponibles en esas fechas, cuando todavía no se hablaba de UCD, daban un nivel de apoyo amplísimo a una alianza de derechas<sup>48</sup>. Para asegurarse la victoria, Fraga y su coalición creían que era imprescindible un sistema mayoritario que debilitara el voto urbano de izquierdas.

AP condicionó su apoyo en Cortes al proyecto de ley a la cuestión electoral. La fórmula final, proporcional o mayoritaria, se transformó así en el principal motivo de enfrentamiento en el debate de la LRP. A continuación, antes de analizar los determinantes del resultado final de la votación, resumo los aspectos más fundamentales del debate, pues así se comprende mejor qué percepciones y preferencias tenían las distintas familias del régimen en torno a la reforma.

#### **4. Debate y aprobación de la LRP**

El debate parlamentario tuvo lugar durante los días 16, 17 y 18 de noviembre<sup>49</sup>. Abrió la sesión, en nombre de la ponencia, Miguel Primo de Rivera, monárquico de pro y persona vinculada familiar e ideológicamente al espíritu del 18 de julio. En su intervención subrayó el continuismo legal (“lo que se pretende es hacer una nueva Constitución basada en la legalidad de la Constitución vigente”, p. 6) como término medio entre el inmovilismo y la ruptura; asimismo, para evitar suspicacias de los más intransigentes, afirmó que la democracia no era el fin político de la LRP, sino tan sólo un medio para conocer la voluntad del pueblo español (p. 7), cuyos representantes, elegidos mediante sufragio universal, se encargarían luego de traducir esa voluntad a una reforma política. La misma observación realizó en su intervención Fernando Suárez: “con esta ley no estamos prejuzgando ningún resultado, sino transfiriendo a los españoles la responsabilidad de decidir su futuro” (p. 31).

A continuación, el Presidente de las Cortes dio la palabra a los procuradores que habían presentado enmiendas a la totalidad. Al situar las objeciones mayores al comienzo del debate, la fuerza retórica de estas fue disminuyendo conforme la sesión avanzaba y evolucionaba hacia cuestiones técnicas y de detalle. Las intervenciones de Blas Piñar y, sobre todo, de José María Fernández de la Vega fueron de gran dureza. Piñar impugnó el procedimiento de reforma diseñado por Fernández-Miranda, insistiendo una y otra vez en que el mecanismo de enmienda contemplado en la Ley de sucesión no podía aplicarse a la Ley de principios, que a su entender era más básica, por motivos tanto materiales como formales, que el resto de Leyes Fundamentales (pp. 13-15). De ahí que, a su juicio, la LRP fuera una ruptura de facto con el régimen franquista (p. 13), acusación que repitió Fernández de la Vega en una intervención

---

<sup>48</sup> Palomares, *Sobrevivir después de Franco*, p. 282.

<sup>49</sup> Todos los entrecomillados de esta sección, salvo que se indique lo contrario, proceden del *Diario de Sesiones del Pleno* (X Legislatura, Núm. 29), 16-18 de noviembre de 1976, pp. 1-207.

menos jurídica y más política (p. 19). Si los contenidos de la Ley de principios son “por su propia naturaleza, permanentes e inalterables” y representan, en palabras de Piñar, “una síntesis extraída de las Leyes fundamentales, obtenida por destilación meticulosa de estas” (p. 15), no pueden ser modificados siguiendo lo establecido en la Ley de sucesión. Fernando Suárez, en su primer turno de palabra, negó con argumentos contundentes que la Ley de principios tuviera un estatuto constitucional privilegiado en el sistema jurídico del franquismo y defendió con brillantez el procedimiento de reforma que se contenía en la LRP (pp. 27-8).

Fernández de la Vega arremetió con gran despliegue dialéctico contra lo que entendía que era la ruptura emboscada de la LRP, atribuyendo la implosión del franquismo no a una oposición impotente, sino a las élites del régimen que, pecando de deslealtad y traicionando su juramento de fidelidad a los principios del Movimiento, estaban dispuestas a dismantelar el franquismo. Vale la pena reproducir sus palabras:

Todo estaba atado y bien atado. Atado con nudo insalvable para esa misérrima oposición que, con su resentimiento a cuestas, ha recorrido durante cuarenta años el camino de las cancillerías europeas denunciando el pecado de la paz y del progreso de España (...) Pero no estaba atado, ni podía estarlo, para los de dentro, para los de casa, para los de los juramentos y los compromisos, y estos (¡ellos sabrán con qué legitimidad!), simplemente, impunemente, han desatado el nudo (p. 21).

Algún procurador, inadvertidamente, vino a dar la razón a Fernández de la Vega. Carlos Iglesias Selgas, durante su intervención el día 17, confirmó que eran los propios franquistas quienes desataban el nudo:

Por una curiosa paradoja, vamos a ser los hombres de origen franquista, los que nos sentimos orgullosos de nuestro pasado, los que vamos a dar el paso más importante para que se instaure la democracia en España (p. 44).

Fernando Suárez marcó una diferencia clara con Fernández de la Vega a propósito de la oposición, recibiendo grandes aplausos de la cámara al referirse a la necesidad de construir una nueva concordia nacional “en la que no sea posible que un español llame misérrima oposición a quienes no piensan como él porque habremos sido capaces de rebajar el concepto de enemigo irreconciliable al más civilizado y cristiano concepto de adversario político pacífico” (p. 31).

El debate jurídico-político sobre las enmiendas a la totalidad consumió la tarde entera de la primera jornada, la del martes 16 de noviembre. El tono del enfrentamiento bajó sustancialmente al día siguiente. Durante la jornada del 17, intervinieron todos los demás procuradores que habían presentado enmiendas al proyecto. Se trataron múltiples asuntos, desde la representación orgánica, sobre todo del sindicato, hasta los requisitos de la reforma constitucional, si bien la cuestión central fue el sistema electoral, incluyendo cuestiones como la representación especial que debían tener las Islas Canarias. En este sentido, el discurso más importante fue el de Cruz Martínez Esteruelas, que habló en nombre de AP. Presentó cuatro demandas, cabe sospechar que con ánimo estratégico, pues lo que verdaderamente le

interesaba a él y a su grupo era sobre todo una de ellas, conseguir una fórmula mayoritaria para la elección de los diputados.

La primera demanda se refería al orden de las votaciones. Martínez Esteruelas solicitaba que se votaran separadamente algunas enmiendas de especial importancia, pues así creía que sería más fácil reunir los apoyos necesarios para la fórmula mayoritaria que proponía. El Gobierno y el Presidente de las Cortes eran contrarios a esta propuesta; aunque habían dejado claro que la LRP tenía que votarse en bloque y no artículo por artículo, tenían no obstante que la votación separada de enmiendas pudiera producir una alteración profunda, e imprevisible en cuanto a su contenido, del proyecto original. Era una preocupación lógica, puesto que el Gobierno había hilado muy fino tratando de conseguir una ley que resultara aceptable tanto para los procuradores como para los líderes de la oposición. Martínez Esteruelas, con todo, fue bastante taxativo en el planteamiento de esta primera demanda:

Anunciamos, en un esfuerzo de claridad, que si se sometiere el proyecto de ley a votación sin que previamente hubiesen sido votadas las enmiendas para las que pidamos especial pronunciamiento del Pleno, mi postura y la de otros Procuradores sería, con harto sentimiento nuestro, la abstención (p. 88).

La abstención de los procurados alineados con AP hubiese supuesto el fracaso de la LRP.

La segunda demanda no tenía demasiado recorrido: pedía que el referéndum fuese obligatorio en la reforma constitucional, pero esta petición, que ya había formulado el Consejo Nacional, había sido aceptada por la ponencia, como explicó el primer día Primo de Rivera en su intervención inicial.

La tercera demanda reclamaba una fórmula mayoritaria para la elección de los 350 diputados del nuevo Congreso. Un sistema mayoritario, según expuso Martínez Esteruelas, facilitaría la formación de gobiernos fuertes y estables y, aunque no sonara demasiado creíble en boca de un ex ministro de Franco fundador de AP, fortalecería la democracia, pues serían “los electores quienes elijan verdaderamente a la mayoría gubernamental y que esta no dependa de las combinaciones decididas por los comités de los partidos, al margen de todo control electoral” (p. 91).

Por último, Martínez Esteruelas pedía que la regulación de las primeras elecciones democráticas recayera en las Cortes y no en el Gobierno.

El discurso despertó bastantes adhesiones entre los procuradores, lo que, lógicamente, alarmó al Gobierno. Este, sin embargo, tenía poco margen de maniobra, ya que, como recuerda Osorio, la oposición podía decidir no participar en las elecciones si se cedía en la cuestión de la proporcionalidad, que era irrenunciable para los partidos situados todavía fuera del sistema<sup>50</sup>. En la mañana del 18 de noviembre, suspendida temporalmente la sesión, se reunió el Gobierno con los miembros de la ponencia y acordaron ir más allá de lo que se decía en la disposición transitoria primera, añadiendo a la referencia genérica a los “dispositivos

---

<sup>50</sup> Osorio, *Trayectoria política*, pp. 241-44.

correctores” del sistema proporcional una mención explícita a la provincia como circunscripción electoral y a un número mínimo de diputados por provincia, todo lo cual introduciría un sesgo mayoritario en el sistema sin abandonar nominalmente la fórmula proporcional. Osorio, siguiendo instrucciones de Adolfo Suárez, realizó algunas gestiones discretas con Carlos Ollero para averiguar si la oposición admitiría estos cambios. Ollero, tras hacer las consultas oportunas, contestó que los partidos opositores consideraban aceptable la transacción con AP.

Alcanzado un acuerdo con los procuradores de AP, que en la práctica suponía asegurar la aprobación de la LRP, intervinieron todos los miembros de la ponencia, defendiendo cada uno de ellos diversas partes del articulado, con las pequeñas modificaciones que se aceptaron en algún caso (como hacer obligatorio el referéndum en la reforma constitucional). El discurso más complicado fue el de defensa de la disposición transitoria primera, relativa al sistema electoral, que correspondió a Lorenzo Olarte. Este sostuvo, en primer lugar, que la complejidad técnica de la ley electoral aconsejaba encargar su elaboración al Gobierno y no a las Cortes. Ante las protestas de muchos procuradores, Olarte recordó que las propias Cortes no habían vacilado a la hora de delegar al Gobierno la cuestión de la descolonización del Sahara, que afectaba a la soberanía nacional. En cuanto a la sustancia, el miembro de la ponencia insistió en que lo que estaba en juego era la proporcionalidad sólo en la Cámara baja, puesto que en el Senado se contemplaba la fórmula mayoritaria; y que además la proporcionalidad figuraba ya en el proyecto sometida a dispositivos correctores. Olarte justificó la proporcionalidad como sistema de protección de minorías, lo que era especialmente importante ante unas nuevas cortes que iban a ser constituyentes y en las que todas las posiciones deberían encontrar representación. De hecho, para enfatizar este extremo, subrayó que, de acuerdo con la LRP, el Gobierno seguía sin ser responsable ante el legislativo, de manera que el pluripartidismo derivado del sistema proporcional no podría afectar a la estabilidad gubernamental (p. 159).

Terminada esta ronda de intervenciones a cargo de miembros de la ponencia, el Presidente dio la palabra a diversos procuradores que habían solicitado el derecho de réplica, entre los cuales se encontraba Martínez Esteruelas. En su segunda intervención, fue más preciso, planteando explícitamente que a cambio de aceptar su grupo el sistema proporcional, el Gobierno reconociera la provincia como circunscripción electoral con un número mínimo de representantes y que hubiese un umbral de entrada para conseguir representación parlamentaria (pp. 172-3)<sup>51</sup>.

Respondió a Martínez Esteruelas Fernando Suárez en una intervención final de la ponencia en la que se resumían los cambios propuestos. Estos eran: (i) introducir la expresión “derechos fundamentales de la persona” en el art. 1; (ii) en la disposición transitoria primera pasar de 204 a 207 senadores (“a razón de cuatro por provincia más uno por cada provincia insular”); y (iii) también en la disposición transitoria primera, incluir este párrafo:

---

<sup>51</sup> También exigió que en lugar de “fragmentaciones excesivas” se hablara en la ley de “fragmentaciones inconvenientes”.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional conforme a las siguientes bases:

- 1) Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso;
- 2) La circunscripción electoral será la Provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas.

La sesión se cerró con el discurso del Ministro de Justicia Landelino Lavilla, en el que, previsiblemente, su autor se centró en el continuismo legal de la reforma emprendida. La LRP no era “una derogación del ordenamiento constitucional existente, sino una nueva pieza que se inserta en el conjunto de las siete Leyes Fundamentales anteriores” (p. 194). En qué medida ese continuismo legal era compatible con el sentido último de la LRP, “que nadie hable en nombre de un pueblo que no ha hablado, que nadie se arroge representaciones si no las ha recibido; que termine la confusión y que sea el pueblo español el que arbitre y haga la luz” (p. 198), es algo que ni Lavilla ni ningún otro miembro del Gobierno o de la ponencia consiguió aclarar suficientemente en aquellos días.

Consumidos todos los turnos de palabra, el Presidente se dirigió a la cámara y anunció que se procedería a realizar dos votaciones, la primera sobre la enmienda de Martínez Esteruelas y la segunda sobre el proyecto de ley con el texto de la enmienda incorporado, en caso de ser esta aprobada. Mientras que la primera votación sólo requería una mayoría simple, la segunda necesitaba una mayoría de dos tercios (que había de corresponder al menos a la mayoría absoluta de la cámara en caso de que hubiera muchas ausencias).

La primera votación no fue nominal, registrándose dos votos en contra y 57 abstenciones. La segunda votación sí lo fue. En unas Cortes formadas por 531 procuradores, con 497 presentes en la cámara, se contabilizaron 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones. Los dos tercios de los procuradores presentes eran 330 (y la mayoría absoluta 267). La LRP, por tanto, pasó el filtro legal de las Cortes franquistas, las cuales transigían así con la formación de una nuevas Cortes democráticas que, si bien no partirían de cero, pues tenían que aceptar los principios generales de la LRP, sí tendrían amplios poderes constituyentes.

Mediante la creación de una base de datos con características varias de los 531 procuradores franquistas que participaron en la votación, he tratado de reconstruir cuál era el perfil de quiénes aprobaron la LRP<sup>52</sup>. En concreto, el objetivo consiste en averiguar si las siguientes variables pueden ayudar a explicar las posiciones de cada procurador: (i) la edad, (ii) la antigüedad en las Cortes, (iii) la condición militar y (iv) el tipo de representación orgánica ejercida en las Cortes<sup>53</sup>. Esta última variable se puede codificar de muy diversas maneras. En este estudio he creído razonable considerar las siguientes categorías: (a) municipio, (b) sindicato, (c) familia, (d) Consejeros Nacionales y miembros de los 40 de Ayete, (e)

---

<sup>52</sup> El único precedente que conozco de este tipo de análisis cuantitativo es el Sánchez Navarro, “La transición política en las Cortes de Franco”.

<sup>53</sup> Toda la información procede del archivo electrónico del Congreso de los Diputados.

asociaciones y organizaciones y (f) miembros del Gobierno. También he incluido una variable que mide si el procurador era afín a AP<sup>54</sup>. En general, cabe esperar que las personas de mayor edad, con mayor antigüedad en las Cortes y pertenecientes al estamento militar mostraran mayor resistencia a la LRP. En cuanto al tipo de representación, por lo que se ha visto anteriormente sobre el debate, parece lógico considerar que sean los representantes del sindicato y los Consejeros Nacionales y 40 de Ayete quienes en mayor medida se opongan. En cuanto a la pertenencia o afinidad a AP, la hipótesis es que sean más partidarios de la LRP.

En la Tabla 2.2. se ofrecen los resultados de una estimación logit. La variable dependiente es dicotómica, con dos valores: 0 representa votar a favor de la LRP, 1 votar en contra o abstenerse<sup>55</sup>. Lo que pretendo es distinguir el apoyo de la falta de apoyo, con independencia de la intensidad que tuviera la falta de apoyo. De esta manera, si los coeficientes de las variables son positivos, eso quiere decir que es más probable que los procuradores con las características que mide la variable se opusieran a la LRP.

#### TABLA 2.2

En el análisis no entran los once procuradores que eran miembros del Gobierno, por tratarse de una categoría sin variación interna (todos votaron a favor): de ahí que haya 520 observaciones en lugar de 531. En general, la Tabla 2.2 confirma claramente las expectativas iniciales. Los procuradores de mayor edad y antigüedad son los que tienen una probabilidad mayor de no votar a favor de la LRP. Es lógico que suceda así. La reforma llegaba al final de sus carreras políticas y, por tanto, teniendo un horizonte temporal más bien limitado, no veían buenas razones para acabar desmantelando el franquismo. Por otro lado, los procuradores con más experiencias eran también los que habían tenido un compromiso más fuerte con el régimen.

El coeficiente de los militares es altamente significativo: un procurador, por el hecho de ser militar, tiene una probabilidad bastante más alta de no votar favorablemente a la LRP. En concreto, aumenta en veinte puntos porcentuales la probabilidad de oponerse. La postura de los militares había quedado retratada en la votación de la reforma del Código Penal, cuando el 62% de ellos votó en contra (en la votación de la Ley de asociaciones la oposición militar fue solamente del 44%). A pesar de la reunión de Suárez con la cúpula militar el 8 de septiembre, los procuradores pertenecientes al Ejército no estaban dispuestos a ser partícipes y corresponsables de la reforma.

En cuanto a los tipos de representación que ejercían los procuradores, el mayor grado de oposición a la LRP procedía, en primer lugar, de los Consejeros Nacionales y de los 40 de Ayete y, en segundo lugar, de los procuradores sindicales, un grupo que desde el comienzo se

---

<sup>54</sup> Me baso en la relación incompleta que proporciona Osorio en *Trayectoria política*, p. 204. Según Osorio, había 183 procuradores afines a AP, pero sólo incluye el nombre de \*\*\* de ellos. Por lo demás, he depurado algunos errores de dicha relación y la he ampliado con información procedente de las memorias de Laureano López-Rodó y Federico Silva Muñoz.

<sup>55</sup> Las ausencias las incluyo también en esta categoría de oposición. Fueron pocas y en algunos casos estratégicas, como muestro al final de este capítulo.

significó en contra de la reforma. Por el contrario, según ha mostrado también Angel Sánchez Navarro en su investigación<sup>56</sup>, aquellos procuradores que tenían una mayor proximidad a la sociedad civil y que contaban con una mayor probabilidad de tener un cierto apoyo electoral en el nuevo sistema, como los procuradores municipales y familiares, así como aquellos otros que encabezaban diversas asociaciones e instituciones estatales (como los rectores universitarios), tuvieron una actitud más positiva hacia la LRP.

Curiosamente, la inclusión en el modelo 2 de la variable que recoge la relación de los procuradores con AP no resulta significativa estadísticamente y no altera el efecto de las otras variables<sup>57</sup>. La razón es que AP no funcionaba como un auténtico partido político y no podía imponer disciplina de voto sobre sus procuradores. Como señalo en la próxima sección, la tasa de rechazo a la LRP entre los procuradores afines a AP fue muy parecida a la tasa de rechazo general.

El trámite de las Cortes no fue el último: según lo dispuesto en la Ley de sucesión de 1947, faltaba todavía la aprobación en referéndum popular. Este se celebró el 15 de diciembre. Los principales partidos opositores pidieron la abstención, ya que, como antes se vio, se sentían excluidos del proceso de reforma iniciado por el Gobierno. A pesar de ello, el referéndum fue un éxito rotundo para Suárez. El 94,2% de los votos fueron positivos. Y la participación alcanzó el 77,4% del censo. La única región en la que se produjo una desviación importante fue el País Vasco, donde la participación se situó en el 53,9%, es decir, 23,5 puntos por debajo de la del total español. Esta diferencia revela los problemas específicos que tuvo la transición en la región vasca, en la que hubo un grado de rechazo a la reforma mucho más alto y un nivel de acción colectiva muy superior al del resto de España. Curiosamente, la diferencia de 23,5 puntos de participación entre el País Vasco y España en el referéndum de diciembre de 1976 es incluso algo superior a la que se produjo dos años después en el referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978 (21,6 puntos porcentuales). La desafección vasca no procede por tanto del periodo constituyente posterior a las elecciones de junio de 1977, sino que resulta ya evidente mucho antes, en la primera etapa de la transición.

Apenas tenemos datos sobre los determinantes de la participación y del voto en el referéndum de 1976. La encuesta post-referéndum del Instituto de Opinión Pública no contiene información sobre la posición ideológica de los entrevistados. En términos de educación y edad, la mayor tasa de abstención se produjo entre los estudiantes (46% de abstención declarada frente al 12% en el conjunto de la muestra) y entre personas con estudios superiores

---

<sup>56</sup> Sánchez Navarro, “La transición política en las Cortes de Franco”.

<sup>57</sup> Podría suceder, no obstante, que la variable no funcione simplemente porque no está bien medida. Al fin y al cabo, la lista que proporciona Osorio y en la que me he basado para construir la variable se deja fuera a casi la mitad de los procuradores que según el propio Osorio y la prensa de la época consideraban afines a AP.

(28% de abstención declarada)<sup>58</sup>. Parece, por tanto, que la llamada de la izquierda a la no participación sólo tuvo cierto eco entre las capas más cultivadas del país<sup>59</sup>.

Con la aprobación en referéndum finalizaba el proceso legal de la LRP. Una vez que las Cortes franquistas dejaron de ser un obstáculo, Suárez tenía las manos libres para organizar las elecciones generales. La práctica totalidad de los estudios sobre la transición consideran que la votación en Cortes de la LRP fue un hito excepcional, pues fueron los propios representantes del franquismo quienes dieron paso a un sistema democrático. Se habla de “harakiri” de las Cortes, de suicidio colectivo. No obstante, apenas se ha estudiado seriamente las razones que inclinaron a los procuradores a votar a favor de la reforma. Como muestra la experiencia anterior del Gobierno Arias, los procuradores podrían haber intentado bloquear los cambios. No estaba escrito en ninguna parte que los procuradores tuvieran que votar a favor. Los vientos de la historia podían soplar en una cierta dirección, pero no tenían la fuerza suficiente para arrastrar a los franquistas que quisieran oponer resistencia. En la siguiente sección examino esta cuestión en profundidad, analizando los patrones de apoyo y rechazo a la reforma en los Gobiernos de Arias y Suárez.

## **5. La coordinación de los procuradores franquistas ante la LRP**

El Gobierno de Arias naufragó en las aguas del franquismo. Hubo que esperar al Gobierno de Suárez para que la reforma se abriera camino. Esta secuencia histórica plantea un interrogante claro: si las instituciones del régimen (Cortes, Consejo Nacional) se resistían a los cambios impulsados por el Gobierno que encarnaba la continuidad con el franquismo y que estaba encabezado por el sucesor de Carrero, ¿qué margen de maniobra tenían realmente los reformistas, incluyendo entre los mismos al Rey? Con otras palabras, si la reforma había encontrado tanta resistencia del llamado bunker cuando vino impulsada por un Gobierno interesado principalmente en la pervivencia del franquismo, ¿acaso no sería aún mayor la resistencia si se ponía al frente del Gobierno a alguien que hiciera una apuesta más decidida a favor de la reforma?

Planteada así, la cuestión se refiere a los planes del Rey, Fernández-Miranda y Suárez. Si Arias había fracasado con una reforma tan moderada, ¿qué sentido tenía que estos tres protagonistas de la transición reaccionaran a dicho fracaso con una reforma más ambiciosa que podía encrespar aún más los ánimos del Consejo Nacional y de las Cortes?

Lo cierto es que este segundo intento reformista cosechó el éxito que no tuvo el primero y marcó en un sentido determinante el rumbo de la transición. Lo que debe explicarse, por

---

<sup>58</sup> Los datos se reproducen en Jacinto Rodríguez Osuna, “La reforma política”, en AA.VV., *La reforma política. La ideología política de los españoles* (Madrid: CIS, 1977), pp. 11-112: p. 70.

<sup>59</sup> En el análisis de Linz y sus colaboradores, se realiza una regresión múltiple con las provincias como unidad de observación, mezclando los resultados del referéndum con datos de encuesta. El principal determinante de la abstención es la fuerza de la izquierda (salvo en el País Vasco, donde es necesario introducir las preferencias nacionalistas). Véase Juan J. Linz (ed) *Informe sociológico sobre el cambio político en España. 1975-1981* (Madrid: Fundación FOESSA, 1981), p.63.

tanto, no es solamente el hecho extraordinario de que los procuradores aceptasen en noviembre de 1976 la LRP, sino también el rechazo previo a unas propuestas que eran, sin duda, más moderadas que la LRP. A mi juicio, esta es la cuestión clave de la primera fase de la transición, de la fase previa a las elecciones generales de junio de 1977.

Los autores que han escrito sobre este periodo no analizan explícitamente este problema, salvo alguna excepción a la que luego me referiré. En los trabajos existentes más bien se señalan factores que tienen una potencia explicativa limitada, como la altura de miras de los miembros de las Cortes o el espíritu sumiso de los procuradores después de décadas de sometimiento al ejecutivo<sup>60</sup>.

Con respecto a los propulsores de la reforma, el recurso a las diferencias de personalidad entre Arias y Suárez resulta tentador. Desde este punto de vista, cabría decir que Suárez tuvo la determinación y el empuje que le faltaron a Arias<sup>61</sup>. El problema de este tipo de explicaciones psicológicas es que resultan irrefutables, ya que la razón por la que se le atribuye mayor voluntad a Suárez es simplemente porque este fue capaz de hacer pasar la reforma, empresa en la que Arias fracasó. No tiene demasiado valor decir, por una parte, que la reforma se impuso porque Suárez tenía la voluntad adecuada y añadir, por otra, que lo que muestra que tenía dicha voluntad es que impuso la reforma.

Si dejamos de lado este tipo de consideraciones, de lo que se trata es de encontrar algún factor relevante que cambie de manera sustancial entre junio y noviembre de 1976. En junio fue cuando la reforma Arias se encontró con mayores obstáculos y en noviembre cuando se aprobó la LRP. Es un periodo de tiempo muy reducido, apenas cinco meses, lo que en principio descarta factores estructurales o de largo plazo. Durante esos meses no hubo grandes cambios en la situación económica del país. Tampoco hubo ningún acontecimiento social o político especialmente visible que permita establecer un antes y un después y que hubiese podido alterar las expectativas de la clase política o de la ciudadanía.

En cuanto a las presiones desde abajo, no parece que pueda señalarse ningún cambio significativo de tendencia. Entre junio y noviembre no hubo grandes variaciones en los niveles de huelga o de participación en manifestaciones, que fueron relativamente bajos si se comparan con los del primer trimestre de 1976 (véase cuadros \*\*). Ni hubo finalmente un incremento o una disminución reseñable en la violencia política.

Por lo que toca a los grupos de la oposición, no cabe hablar de un endurecimiento de las posturas. Más bien, como se indicó anteriormente, hubo en todo caso un proceso gradual de

---

<sup>60</sup> De la Fuente, *Valió la pena*, p. 272; Fuentes, *Adolfo Suárez*, p. 174; Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, p. 92; Joaquín Navarro Estevan, *25 años sin Constitución* (Madrid: Foca, 2003), p.15; Preston, *The Triumph of Democracy*, p. 101.

<sup>61</sup> Un ejemplo paradigmático es el de los Fernández-Miranda, que atribuyen el fracaso de Arias a un factor meramente psicológico: “al Gobierno Arias le faltaba la voluntad que tuvo el Gobierno Suárez” (*Lo que el Rey me ha pedido*, p.149). Similares juicios se encuentran en muchos textos sobre la transición. Por ejemplo, Licio de la Fuente escribe en *Valió la pena*: “faltó en aquel Gobierno [el de Arias] la decisión y la habilidad necesarias para pilotar con éxito la reforma” (p. 265).

acomodación a la realidad, sustituyéndose la “ruptura” por la “ruptura pactada”, lo que en la práctica significaba aceptar que el objetivo fundamental no era tanto la quiebra jurídica y la formación de un gobierno provisional de consenso, cuanto la celebración de unas elecciones generales en las que pudiesen competir todos los partidos.

Podría pensarse que este cambio gradual de actitud de la oposición sí tuvo alguna influencia sobre el proceso de reforma. En la medida en que los partidos opositores moderaran sus pretensiones, el Gobierno podría considerar factible llegar a algún tipo de entendimiento con ellos para aislar al bunker franquista. En esta línea, Josep María Colomer es uno de los pocos autores que ha proporcionado una explicación plausible del fracaso de Arias y del éxito de Suárez<sup>62</sup>. A su juicio, la diferencia entre ambos presidentes consiste en que Suárez decidió abrir una vía doble de negociación. Por un lado, negoció con el bunker franquista; por otro, con la oposición. Estos dos carriles le daban un cierto margen de maniobra que Arias no tenía. Según Colomer, si las Cortes franquistas aprobaron la reforma fue porque Suárez amenazó al bunker con apostar por la ruptura que la oposición demandaba. Arias, al no haber mantenido contacto con la oposición, no pudo amenazar creíblemente al bunker, el cual se negó a aceptar las reformas que venían de su Gobierno.

Para dar algún sustento empírico a su hipótesis, Colomer atribuye gran importancia a una reflexión retrospectiva de Suárez sobre la transición: “La estrategia de la Reforma desde la legalidad implicaba dos ritmos y dos exigencias distintas: una para los grupos sociales no hostiles al régimen anterior y sus instituciones, otra para las fuerzas políticas de la oposición”<sup>63</sup>. Este texto, sin embargo, es ambiguo y puede querer decir varias cosas. Ante todo, puede querer decir que la reforma era la vía intermedia entre el inmovilismo del bunker y la ruptura de la oposición: por situarse la reforma en una posición central con respecto a estas dos alternativas, hubo que hacer concesiones, en momentos distintos, primero al bunker, luego a la oposición. Esto es bastante diferente de suponer, como hace Colomer, que Suárez podía amenazar creíblemente al bunker con la estrategia rupturista si este se resistía a sus planes de cambio político.

El problema está en que incluso si se interpretan las palabras de Suárez en el sentido que propone Colomer, resulta cuestionable que Suárez amagara en momento alguno con unirse a la oposición y su proyecto de ruptura democrática. Teniendo en cuenta que el imperativo de Suárez y del propio Juan Carlos era que no hubiese bajo ninguna circunstancia ruptura con la legalidad franquista, resulta harto improbable que Suárez pudiera amenazar creíblemente al bunker con una ruptura<sup>64</sup>. Suárez, en los meses de la reforma, se resistió en todo momento a

---

<sup>62</sup> Josep M. Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español* (Barcelona: Anagrama, 1998), Cap. 4.

<sup>63</sup> Adolfo Suárez, “La transición política”, en Justino Sinova (ed) *Historia de la transición. 10 años que cambiaron España, 1973-1983* (Madrid: Diario 16, 1984), Cap. 29, p.440.

<sup>64</sup> Colomer no es del todo coherente. Mientras que en la p. 81 dice que “el Gobierno de Suárez cuenta con una mayor capacidad de amenazar a los continuistas, derivada de la posibilidad de unirse a la ruptura”, más adelante matiza bastante: “Adviértase que no tiene que pactar la ruptura con la oposición, sino simular que negocia con ella para forzar a los franquistas a aceptar la reforma.” (p.86). Esta segunda afirmación, notablemente rebajada, se enfrenta con todo a dos problemas, uno histórico y otro conceptual. El histórico es que en los meses previos a la aprobación de la LRP no hubo negociación alguna con la oposición, como muestro al inicio del capítulo

entablar negociación alguna con la oposición, aduciendo que esta no tenía legitimidad para hablar en nombre de un pueblo que no había manifestado sus preferencias. No es posible encontrar declaraciones o sucesos de la época que apunten hacia una amenaza rupturista de Suárez (o de cualquiera de sus más fieles colaboradores) a los procuradores franquistas. Nada se encontrará en el debate de la LRP o en las semanas anteriores a la votación del 18 de noviembre.

En cuanto a la oposición, baste recordar que esta rechazó frontalmente la LRP, por considerar que se trataba de una reforma unilateral, dictada desde el poder sin concurso de los partidos opositores. En la medida de sus posibilidades, la oposición hizo cuanto estuvo en su mano para que el Gobierno no saliera triunfante de la reforma. Así, convocó una huelga general el 12 de noviembre, unos pocos días antes de que se iniciara el debate en las Cortes. Como examino en otro lugar de este libro (véase el capítulo \*\*\*), la movilización de los trabajadores fue grande, la más grande registrada desde la muerte de Franco, pero ni de lejos pudo paralizar el país. Y una vez aprobada la LRP en las Cortes, los principales partidos de la oposición recomendaron la abstención en el referéndum del 15 de diciembre.

¿Qué credibilidad podía tener una amenaza de Suárez, en caso de haberse formulado, lo cual es más que dudoso, consistente en irse con una oposición que había adoptado una postura tan beligerante en contra de la reforma?

Creo que para encontrar una respuesta más satisfactoria es preciso hacer un planteamiento algo distinto. La clave está en descender con cierto detalle a las motivaciones, temores y esperanzas de los procuradores franquistas, que son quienes al fin y al cabo ejercieron el voto en las Cortes. No es necesario partir de cero. Contamos con el trabajo pionero de Ivan Ermakoff sobre la abdicación colectiva de cámaras legislativas como el parlamento de Weimar en marzo de 1933 o el francés en Vichy en julio de 1940: en ambos casos, los legisladores aceptaron dar poderes constitucionales plenos al presidente (Hitler en Alemania, Pétain en Francia)<sup>65</sup> que, en la práctica, significaron el fin de la democracia. En este sentido, el caso español es diferente, ya que lo que estaba en juego era el paso de un régimen autoritario a uno democrático y, por tanto, los procuradores franquistas podían albergar expectativas de “reciclaje democrático” en el nuevo sistema, expectativas que probablemente no tenían cabida, o sólo la tenían en un grado muy menor, en el tránsito contrario hacia una dictadura. No obstante, a pesar de esta diferencia sustancial, hay un elemento común en los tres casos: los legisladores aceptaron dismantelar las instituciones que hacían posible sus cargos y funciones. Cabe hablar entonces de un “suicidio institucional”: renunciaron al poder que les conferían las reglas del sistema.

---

siguiente. El conceptual es que no tiene sentido, en un argumento racionalista basado en la teoría de juegos, suponer que los miembros del bunker podían ser engañados mediante un simulacro de negociación, puesto que dichos miembros eran tan racionales como los demás y contaban con buena información. El bunker no tenía razones para dejarse engañar.

<sup>65</sup> Ivan Ermakoff, *Ruling Oneself Out. A Theory of Collective Abdications* (Durham: Duke University Press, 2008).

¿Qué razones podían tener, en el caso español, los procuradores franquistas para renunciar a mantener el sistema que les había colocado en su posición? Mientras que en Weimar o en Vichy puede ser razonable pensar en un elemento de coerción, de puro temor ante las represalias que podrían tomar los partidarios del autoritarismo con aquellos que se resistieran, en el contexto de la transición española no hay lugar para este factor toda vez que el poder de amenaza y de castigo estaba aún firmemente en manos del Estado franquista. Se ha mencionado en ocasiones, aunque sin proporcionar prueba empírica, que el Gobierno de Suárez amenazó a un número indeterminado de procuradores con airear informes sobre su vida privada que podían resultar embarazosos o comprometedores<sup>66</sup>. Sin embargo, incluso si hubiera algo de cierto en estas historias, no resulta verosímil que este tipo de amenazas pudiera haber afectado a un número tan alto de procuradores como para haber invertido el resultado final de la votación. Recuérdese que el sí ganó por un amplio margen.

Una explicación alternativa sencilla, que, como la anterior, también contempla y termina descartando Ermakoff en los casos alemán y francés, pasa por considerar que los procuradores no eran del todo conscientes de lo que había en juego o que eran más o menos conscientes pero no supieron anticipar correctamente las consecuencias de la LRP. Así, habría habido procuradores que votaron a favor de la LRP sin entender que la Ley daba lugar a una nuevas Cortes que de facto tendrían poder constituyente.

Esta hipótesis se enfrenta a algunas dificultades. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la gestación de la LRP fue lenta. El proyecto del Gobierno se hizo público el 10 de septiembre y la votación final ocurrió más de dos meses después, el 18 de noviembre. En ese tiempo, hubo tiempo más que sobrado para reflexionar sobre lo que la Ley implicaba. Además, no faltó precisamente un debate público intenso a lo largo de aquellas semanas sobre las virtudes y defectos de la LRP.

En el debate sobre la LRP, los procuradores más contrarios a la Ley, como Blas Piñar o José María Fernández de la Vega, no dejaron de advertir que la LRP suponía el desguace jurídico del franquismo y el paso a un sistema de democracia representativa liberal. Y como explicó uno de los miembros de la ponencia, Belén Landáburu,

Es evidente lo que pretende el proyecto. Se quiere llegar a la democracia, a la configuración de una Monarquía democrática moderna. A una democracia que se base a través de los representantes elegidos por la voluntad soberana del pueblo en la supremacía de la ley<sup>67</sup>.

La propia Landáburu dejó claro durante el debate que las nuevas Cortes tendrían poder constituyente (p. 144). Había, por tanto, poco margen para el desconocimiento. Naturalmente, esto no quiere decir que los procuradores pudiesen anticipar que en las primeras elecciones democráticas la izquierda obtendría aproximadamente la misma proporción de voto que la derecha. En el otoño de 1976 la idea dominante entre las élites del franquismo era que AP sería el partido dominante. Que estuvieran equivocados sobre el apoyo relativo de los

---

<sup>66</sup> Colomer, *La transición a la democracia*, p. 91; Powell, *El piloto del cambio*, p. 200.

<sup>67</sup> *Diario de Sesiones del Pleno* (X Legislatura, Núm. 29), 16-18 de noviembre de 1976, pp. 1-207: p. 138.

distintos grupos políticos no significa, empero, que estuvieran ciegos ante los cambios institucionales que la LRP podía propiciar.

¿Y si la gran mayoría que votó sí el 18 de noviembre lo hizo simplemente porque en algún momento del otoño de 1976 se dio cuenta de que la democracia era el mejor sistema político para España? En tal caso, la coincidencia de pareceres entre el Gobierno y las Cortes se explicaría por un cambio en las preferencias de los procuradores, que se habrían hecho demócratas sobrevenidos. Una explicación de este tipo, no obstante, deja muchos cabos sueltos. Por un lado, es difícil de verificar, pues no hay datos sobre las posiciones políticas e ideológicas de los procuradores a lo largo del año 76. Por otro, sería necesario ofrecer alguna explicación adicional de las causas que produjeron una modificación tan masiva de las preferencias con respecto a junio de ese mismo año, cuando bastantes de los procuradores que luego votarían a favor de la LRP votaron en contra de alguna de las leyes de la reforma Arias-Fraga. Resulta en cualquier caso altamente improbable que tantos procuradores pasaran de forma súbita por un proceso de reconversión ideológica en esos meses.

Con todo, el argumento anterior podría construirse de forma algo más refinada, sin necesidad de suponer que el fervor democrático de última hora de tantos procuradores fuera sincero. Bastaría con que estos hubieran un hecho un cálculo aproximado sobre las probabilidades de sobrevivir en el nuevo régimen, cálculo que fácilmente podía salir positivo si se tiene en cuenta que el aparato político y administrativo del régimen controlaba los resortes del poder y podía desarrollar el programa de democratización a su conveniencia.

Sería entonces la ambición política lo que podría haber llevado a muchos a votar sí a la LRP. No hay duda de que este debió ser un factor decisivo. La propia constitución de AP, según he sugerido antes, cabe interpretarla como una estrategia seguida por muchos franquistas que aceptaron los designios reformistas del Rey y Suárez a cambio de tener un papel protagonista en el nuevo régimen con una probabilidad que ellos creían alta de ganar las elecciones. Este grupo, en el que se encontraban muchos de los pesos pesados de la última etapa franquista, habría acabado diciendo sí a la reforma a condición de que se les garantizaran las mejores opciones para continuar en el poder con las nuevas reglas de juego. De ahí el papel crucial que desempeñó el sistema electoral en el debate de la LRP. Como dijo sarcásticamente el procurador sindical Dionisio Martín Sanz en las Cortes el 18 de noviembre:

A mí me parece maravilloso y lo paso muy bien escuchando la discusión de si la elección ha de ser proporcional o mayoritaria, y las consecuencias de lo que va a pasar con uno u otro criterio, porque sé que en el fondo lo que están todos pensando es ver si por un camino u otro vuelven aquí. Ese es el problema. (Risas. Grandes aplausos)<sup>68</sup>.

Desde un punto de vista empírico, no está claro cómo podría comprobarse esta hipótesis basada en la ambición política. Los datos indican que de los 531 procuradores que estaban convocados para votar la LRP, 145 (27%) se presentaron en las listas de diversos partidos a

---

<sup>68</sup> *Diario de Sesiones del Pleno* (X Legislatura, Núm. 29), 16-18 de noviembre de 1976, pp. 1-207: p. 186.

las elecciones de 1977<sup>69</sup>. Muchos de ellos concurren en listas testimoniales, pertenecientes a partidos nostálgicos del franquismo (Falange, Alianza Nacional 18 de julio, Reforma Social Española, etc.), sin esperanza alguna de ser elegidos. Sí podía latir una ambición política de seguir en las Cortes entre aquellos que se presentaron en las listas de AP y UCD, que sumaban 85 candidatos (16% del total de los procuradores) repartidos entre Congreso y Senado. Un 16% es ciertamente una cantidad modesta, que queda muy lejana con respecto al 80% de procuradores que votaron a favor de la LRP.

En el caso de UCD, todos los procuradores que se presentaron bajo estas siglas habían votado sí a la LRP. En cambio, en AP, la tasa rechazo de los procuradores a la LRP (abstención o voto negativo) era de 13%, prácticamente idéntica a la del total de la cámara (14%). De hecho, cuando en el análisis multivariable de la Tabla 2.2 se introduce una variable que recoge si el procurador se presentó en las elecciones de 1977 o no, dicha variable no tiene significación estadística en ningún modelo.

Utilizando el archivo digital del Congreso y los datos del Ministerio de Interior, he calculado cuántos de los 85 procuradores que formaron parte de las listas de UCD y AP consiguieron hacerse diputados o senadores. Los resultados detallados pueden examinarse en la Tabla 2.3. De los 31 procuradores que fueron candidatos de UCD, 27 obtuvieron representación en las Cortes; en el caso de AP, sólo lo consiguieron 10 de 54 candidatos. Ni siquiera Martínez Esteruelas, después de haber batallado tanto por las correcciones del sistema proporcional, logró un escaño. La UCD, como resulta evidente, fue una inversión política mucho más rentable que AP.

### TABLA 2.3

Los procuradores de la última legislatura franquista en las Cortes constituyentes eran solamente 37 de un total de 557 parlamentarios, el 7% de los mismos. Si se adopta un criterio más laxo y se incluyen todos aquellos que habían sido procuradores en alguna etapa del franquismo, el número es más alto, 77 parlamentarios, pero aun así son sólo el 14% del total de parlamentarios en las Cortes de 1977-79<sup>70</sup>.

¿Cuántos procuradores tendrían que haber disfrutado de cargos políticos para que la hipótesis quede confirmada? ¿Es el 27% de procuradores que fueron en alguna lista en 1977 un porcentaje suficientemente alto? ¿Y un 7% de presencia de los procuradores en las Cortes constituyente indica que las ambiciones quedaron satisfechas?

Incluso si aceptáramos que los porcentajes anteriores cuentan como confirmación de la tesis, esta no aclara mucho las razones por las cuales esos mismos procuradores ambiciosos que

---

<sup>69</sup> Los datos proceden de un reportaje de *El País*, 9/6/1977. El reportaje contiene algunos errores que he corregido (por ejemplo, no incluye al procurador Ortí Bordas entre los candidatos de la UCD).

<sup>70</sup> Véase María Luz Morán, “Un intento de análisis de la ‘clase parlamentaria’ española: elementos de renovación y permanencia (1977-1986)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45 (1989), pp.61-84: p.73, cuadro 1.

pensaron que tenían futuro en la democracia naciente, creyeron sin embargo que las reformas Arias-Fraga debían rechazarse. ¿Acaso sus carreras políticas eran más seguras en la democracia representativa de la LRP que en el franquismo remozado del plan Arias-Fraga?

Siguiendo la tesis de Ermakoff sobre Weimar y Vichy, quiero ahora intentar demostrar que la clave de la aprobación de la LRP (y del bloqueo de la reforma Arias-Fraga) se encuentra en el proceso de coordinación de expectativas de los procuradores. Los procesos de transición o de crisis política se desarrollan en medio de una elevada incertidumbre sobre lo que depara el futuro. Es lógico que, en esas condiciones, los legisladores traten de actuar concertadamente, pues aquellos que queden descolgados, en una posición minoritaria, pueden enfrentarse al ostracismo o la marginación política.

En el capítulo anterior se vio, a escala reducida y en condiciones institucionales bastante excepcionales, casi de laboratorio, un fenómeno claro de coordinación en el seno del Consejo Nacional. Ante las intervenciones iniciales de pesos pesados del franquismo en contra del proyecto de reforma constitucional de Arias-Fraga, quien presidía la ponencia, Licio de la Fuente, decidió abstenerse, para no quedar descolgado de sus colegas, y el resto de miembros de la ponencia, a pesar de ser firmes partidarios del informe, no se atrevieron a votar de acuerdo con sus auténticas preferencias, optando por seguir la pauta del presidente y abstenerse. En esta ocasión, el proceso de coordinación operó en contra de la reforma. Por razones que iré explicando a continuación, hubo una conjunción de elementos que permitieron que la coordinación funcionara a favor de la reforma durante la presidencia de Suárez.

Si bien la mayoría de los procuradores estaba pendiente de lo que iban a hacer los otros, no cabe excluir que hubiera también algunos procuradores con convicciones bien definidas que sabían de antemano cómo iban a actuar, sin dejarse influir por el comportamiento de los demás. Una buena muestra de actitud inflexible e incondicional es la del falangista Raimundo Fernández-Cuesta en el debate de la LRP. En 1976 tenía ochenta años. Había sido Ministro de Franco en diversas ocasiones, incluyendo la Secretaría General del Movimiento. Y conservaba entre sus honores haber sido nombrado Secretario General de la Falange por José Antonio Primo de Rivera. A su edad y con su trayectoria tenía poco que ganar o perder con la reforma. Por eso, se dirigió a la cámara rechazando la presión a favor del cambio y anunció su voto negativo, presentando este como un acto de integridad política e ideológica. Vale la pena reproducir en extenso su intervención:

Bien sé que, dado el clima creado respecto a la reforma y las circunstancias internas y externas que en ella concurren, y que la presentan con carácter irreversible, el ocupar esta tribuna y exponer lo que he expuesto hará caer sobre mí los calificativos de ingenuo, iluso, anticuado, nostálgico, inmovilista y todos los demás del manoseado repertorio utilizado caprichosamente, contra que el que discrepa de su opinión por los que se autocalifican de únicos demócratas. (...) Cuando se ha consagrado la vida a unos ideales, se les ha jurado fidelidad, externa e íntimamente, y se sigue creyendo en ellos, no por terquedad, sino por el convencimiento de que son buenos para España, es un deber ineludible sacrificar esa comodidad y levantar la voz para defenderlos,

aunque esa defensa sirva tan sólo para que a la conciencia murmurante le sustituya la tranquilidad que da el deber cumplido<sup>71</sup>.

Esta actitud, con todo, era más bien excepcional en las Cortes. La gran mayoría de los procuradores, a diferencia de Fernández-Cuesta, estaban expectantes, imaginándose cada uno qué decisión tomarían los demás. En las memorias escritas por diversos franquistas han quedado testimonios que muestran deliberaciones y cálculos en los que aparecen expectativas sobre el comportamiento ajeno. Por ejemplo, López-Rodó se refiere a una reunión celebrada el 18 de septiembre en casa de Alejandro Rodríguez de Valcárcel en la que se debatió ampliamente sobre la LRP, cuyo contenido había sido hecho público sólo unos días antes<sup>72</sup>. Los asistentes eran importantes prebostes del régimen que representaban a varios de los grupos parlamentarios y partidos que se estaban creando (entre otros, Francisco Abella, Rafael Díaz Llanos, Raimundo Fernández-Cuesta, Emilio Lamo de Espinosa, Pedro Nieto Antúnez). Debatieron si valía la pena oponerse a los planes del Gobierno. Abella consideró que “lo importante eran las elecciones y que no convenía adoptar posturas públicas que pudieran perjudicar la imagen de quienes concurrieran a ellas” (p. 273). Según López-Rodó, “la impresión más generalizada era que no debía adoptarse una postura de enfrentamiento al Gobierno, dando la batalla contra su proyecto de Ley de Reforma Constitucional, sino procurar solamente salvar lo que se pudiera y exponer algunas discrepancias” (pp. 273-4). Y añade justo a continuación: “Estaba visto que la Ley de Reforma Constitucional saldría adelante” (p. 274).

Silva Muñoz relata otra de estas cenas franquistas, en esta ocasión realizada tan sólo 48 horas antes del inicio del debate en las Cortes, en la que se habló sobre el rechazo que la LRP podría tener. Silva no confiaba en que hubiera más de 110 votos negativos<sup>73</sup>.

En general, todos los procuradores estuvieron haciendo cábalas sobre el desenlace de la votación y sobre la situación en la que quedaban si se ponían del lado de la mayoría o de la minoría. En la prensa aparecieron múltiples noticias que apuntaban hacia el éxito de la reforma. Por ejemplo, el 26 de octubre el diario *ABC* reproducía en la misma página unas declaraciones de Alfonso Osorio en las que se mostraba optimista sobre la votación de la LRP y otras de Noel Zapico, miembro de la ponencia, de este tenor: “Creo que el proyecto de ley de reforma política saldrá adelante”<sup>74</sup>. Toda esta información era tenida muy en cuenta por los procuradores, puesto que constituía el material con el que elaboraban sus expectativas.

Tratándose de un problema de coordinación, deberíamos observar que algunos procuradores votaron en un sentido a alguna de las leyes de la reforma Arias-Fraga y en sentido opuesto con respecto a la LRP, sin que esa variación pueda explicarse por motivos ideológicos. Esto es sobre todo así entre aquellos que votaron en contra de algún elemento de la reforma Arias-Fraga y a favor de la LRP. Para analizar la cuestión, vuelvo a utilizar la base de datos con los

---

<sup>71</sup> *Diario de Sesiones del Pleno* (X Legislatura, Núm. 29), 16-18 de noviembre de 1976, pp. 1-207: p. 82.

<sup>72</sup> López-Rodó, *Claves de la transición*. Memorias IV, pp. 272-4.

<sup>73</sup> Federico Silva Muñoz, *Memorias políticas* (Barcelona: Planeta, 1993), p. 350.

<sup>74</sup> *ABC*, 26/10/1976, p. 10.

531 procuradores de las últimas Cortes franquistas. He reunido información sobre su decisión en cuatro asuntos:

- El escrito de los 126 presentado al Presidente de las Cortes el 8 de mayo.
- La votación en Cortes de la Ley de Asociaciones el 9 de junio.
- La votación final de la reforma del Código Penal el 13 de julio.
- La votación final de la LRP el 18 de noviembre.

No he incluido la votación sobre la Ley de reunión porque hubo prácticamente unanimidad en el voto a favor. En cambio, incluyo, con el fin de obtener mayor variación en los datos, la postura de los procuradores en torno al llamado “escrito de los 126” al que ya me he referido en el capítulo anterior. Se trata de un documento preparado por los procuradores más afines al búnker en el que se protestaba por la celebración del congreso de UGT, para ellos una grave quiebra de la legalidad franquista. Se quejaban también del procedimiento de urgencia establecido en las Cortes por Fernández-Miranda. Aunque en un principio se habló de 126 firmas al escrito, hubo una confusión notable, ya que se incluyeron entre las firmas las de procuradores ya fallecidos y las de otros que nunca dieron su consentimiento<sup>75</sup>. De acuerdo con la investigación realizada por *El País*, un número fiable de firmantes es 98.

Tenemos por tanto cuatro observaciones en el tiempo para los 531 procuradores, tres corresponden a la etapa de Arias y una a la de Suárez. Con estos datos se puede reconstruir el comportamiento de los procuradores a lo largo de 1976, contabilizando el número de votos contrarios en cada etapa de la reforma (incluyendo aquí la firma del escrito de los 126, que era de facto un rechazo a la reforma). Para simplificar al máximo, he agrupado en todos los casos los votos negativos con las abstenciones, suponiendo que la abstención es también una forma (suave) de oposición.

La Tabla 2.4 proporciona información crucial para entender el alcance de la coordinación. En filas está el número de veces que los procuradores se opusieron a la reforma durante la etapa de Arias y en columnas la postura ante la LRP. Lo primero que llama la atención es que a lo largo de todo el proceso hubo 269 procuradores que se posicionaron en todos los casos a favor de la reforma, ya fuera la de Arias-Fraga o la de Suárez-Fernández-Miranda. Son justo la mitad de la cámara. Su comportamiento fue el mismo con Arias y con Suárez: votar a favor de las propuestas del Gobierno. La otra mitad mostró en algún momento su oposición a alguna de las iniciativas reformistas. En esta otra mitad, hay un grupo de “irreductibles”, formado por 36 procuradores que nunca votaron a favor de reforma alguna.

#### TABLA 2.4

Llama la atención en la Tabla 2.4 que haya 20 procuradores que se opusieron a las propuestas de Arias-Fraga y que firmaron el escrito de los 126, pero que, sin embargo, cuando llegó el

---

<sup>75</sup> Véase, por ejemplo, *ABC*, 15/5/1976, p. 8. Hubo un segundo escrito unos días después en el que se trataron de aclarar las cosas: véase *ABC*, 26/5/1976, p. 95.

momento de votar la LRP, dieron su voto afirmativo. Este es el caso más extremo de un comportamiento variable a lo largo del proceso político. Mientras que las leyes de la reforma Arias-Fraga les parecían rechazables, la reforma de Suárez-Fernández-Miranda, que iba mucho más lejos, obtuvo su consentimiento. Uno de los procuradores que pertenece a este grupo es Enrique Thomas de Carranza, fundador de AP en el grupo de los “siete magníficos”: votó en contra de la Ley de asociaciones y de la reforma del Código Penal y suscribió el escrito de los 126. Pero como fundador de AP se sometió a la decisión del partido. La conjetura más probable es que creyera que tras la formación de AP, por mucho que cambiara el sistema, él y los suyos mantendrían el poder. Aunque este tipo de comportamiento fue el más extremo, no fue el único. Hay 39 procuradores que se opusieron a dos de las iniciativas de Arias-Fraga y votaron a favor de la LRP. Y 131 que se opusieron en una ocasión y votaron sí a la LRP.

Un caso especialmente fascinante es el de Miguel Primo de Rivera. Ya he indicado anteriormente que formó parte de la ponencia que defendió en las Cortes la LRP. Pero antes del verano, en su condición de Consejero Nacional, había puesto el grito en el cielo por la desaparición del Consejo y los 40 de Ayete. Y votó en contra de la reforma del Código Penal y firmó el escrito de los 126. ¿Cómo puede explicarse un caso así? Ni en sus memorias ni en las entrevistas que concedió arroja luz alguna sobre su cambio de criterio. De hecho, en sus memorias no se refiere ni de pasada a su oposición inicial a la reforma y se muestra escandalizado por el hecho de que el Consejo pusiera trabas a la LRP. Llega a decir que “comprendía que a estas alturas el Consejo Nacional no tenía ya ningún sentido”<sup>76</sup>. Y añade luego, en una reconstrucción racionalizadora del pasado: “mi actuación en las Cortes, esos días cruciales entre el 16 y el 18 de noviembre de 1976, es la consecuencia coherente de una trayectoria iniciada en el año 1964” (p. 188). Parece claro que Miguel Primo de Rivera no se puso del lado de la reforma hasta que no vio que esta contaba con el apoyo del Rey y que la mayoría de los procuradores optaba por secundar al Gobierno. Cuando el panorama era más incierto, protestó por la laxitud del Gobierno al permitir la celebración del congreso de la UGT y se opuso a la reforma del Código Penal que despejaba el camino a la legalización de los partidos.

En la Tabla 2.4 he sombreado los distintos grupos que son objeto de interés para el presente análisis. En las áreas en granate oscuro se sitúan lo que votaron siempre a favor de la reforma (269) y los que votaron siempre en contra (36). Son aquellos que mostraron coherencia en todo momento. En color naranja están todos los que se significaron en al menos una ocasión en contra de los planes de Arias-Fraga pero que votaron sí a la LRP (190 procuradores). Es el comportamiento de estos últimos el que determinó el éxito de Suárez frente al fracaso de Arias. Si no se hubieran decantado por el sí, la LRP no habría conseguido los dos tercios necesarios.

No es sencillo demostrar empíricamente que esos 190 procuradores finalmente votaron a favor en virtud de un proceso de coordinación de expectativas. Una forma indirecta de hacerlo sería esta: si lo que realmente sucedió es que hubo una dinámica de decantación en las

---

<sup>76</sup> Miguel Primo de Rivera, *No a las dos Españas. Memorias políticas* (Barcelona: Plaza & Janés, 2002), p. 177.

expectativas, las características de los procuradores que votaron no a la reforma Arias-Fraga y sí a la de Suárez-Fernández-Miranda deberían ser similares a las de quienes votaron sí a ambas. Con otras palabras, factores como la edad, la antigüedad o el tipo de representación en las Cortes, que hemos visto en el análisis de la votación de la LRP que son estadísticamente relevantes, deberían tener poca importancia para distinguir a unos procuradores de otros, puesto que lo relevante era el proceso de coordinación, que por desgracia no es directamente observable y que en principio no depende de dichos factores. La coordinación se lleva a cabo mediante expectativas sobre el comportamiento de los otros. En cambio, esos mismos factores sí deberían servir para identificar a los que no se coordinaron con la mayoría y acabaron votando no, en la medida en que si votaron que no fue porque tenían unos principios ideológicos rígidos que sí están correlacionados con edad, antigüedad y tipo de representación en Cortes.

Más concretamente: pueden distinguirse tres grupos de procuradores. El grupo 1 está formado por quienes votaron siempre a favor de la reforma, ya fuera la de Arias-Fraga o la de Suárez (269 procuradores). El grupo 2 lo componen quienes se opusieron en al menos una ocasión a la reforma Arias-Fraga pero votaron a favor de la LRP (190 procuradores). Y finalmente el grupo 3 corresponde a aquellos que no votaron a favor de la LRP (72 procuradores). Pues bien, la tesis que defiende es que si la diferencia entre el grupo 1 y el 2 es únicamente una diferencia en la coordinación de expectativas, entonces las características de ambos grupos deberían ser similares, mientras que el grupo 3 debería tener características diferenciadas. Dado que técnicamente se trata de una cuestión compleja, remito al lector interesado en los detalles al apéndice que acompaña a este capítulo. Aunque el análisis estadístico del apéndice no es del todo concluyente, sí que tiende a confirmar la tesis: los procuradores volubles (los del grupo 2) apenas se distinguen de los procuradores uniformemente reformistas (los del grupo 1), mientras que son claramente diferentes del grupo 3.

Llegados a este punto, si se admite que la coordinación fue un elemento clave para dar cuenta del decantamiento a favor de la LRP, lo que resta por explicar es por qué la coordinación de los procuradores en torno a la reforma falló en el primer intento y tuvo éxito en el segundo, sobre todo teniendo en cuenta que el segundo proyecto de reforma era más radical que el primero. A lo largo de las páginas anteriores he ido apuntado diversas hipótesis, pero creo que merece la pena intentar examinarlas de forma un poco más sistemática.

En primer lugar, como ya he sugerido en varias ocasiones, hay una diferencia crucial en el planteamiento de la reforma en cada uno de los dos periodos. La reforma de Arias-Fraga fue gradual y fragmentaria: se basaba en cambios puntuales y desarrollos legislativos varios. En cambio, la reforma de Suárez-Fernández-Miranda consistía en un único instrumento legal, en una única ley que además era sencilla y breve.

Al jugárselo todo a una sola carta, es verdad que Suárez asumía mayor riesgo, pero, por otro lado, forzaba a los procuradores a una toma de partido clara: o se estaba con la reforma o se estaba contra ella, no había más opciones. Una decisión única facilita sin duda la coordinación. Todos los agentes saben lo que hay en juego y sólo tiene que formar expectativas sobre lo que van a hacer los demás en una sola votación. La cuestión está en

saber si habrá una mayoría o no a favor de la ley y, si el agente cree que si la habrá, ha de decidir si prefiere estar del lado de la mayoría o quedar en minoría.

La complejidad de la reforma Arias-Fraga no favorecía este tipo de coordinación. Los procuradores no podían estar seguros de qué sucedería si aprobaban una parte de la reforma pero rechazaban otra. Así ocurrió con la cuestión de los partidos políticos. Como se recordará, la Ley de asociaciones fue aprobada el 9 de junio sin demasiados problemas (si bien registró 92 votos en contra y 25 abstenciones, una oposición mayor de la que recibió la LRP en noviembre). Esta Ley estaba destinada a regular los partidos políticos. Cuando esa misma tarde se sometió a debate la reforma del Código Penal que despenalizaba la militancia en partidos políticos, hubo de suspenderse la votación por temor a un resultado negativo y cuando esta se produjo finalmente, el 13 de julio, se registraron 175 votos en contra y 57 abstenciones, cifras que de haberse repetido con la LRP habrían bloqueado su aprobación. Entre la Ley de asociaciones y la reforma del Código Penal hubo 92 procuradores que pasaron del voto favorable al desfavorable. Este “baile” de pareceres fue posible porque un cierto número de procuradores se dejó llevar en cada momento por el clima político dominante con respecto a cada asunto sometido a votación. No estaba claro hasta qué punto el fracaso de la reforma del Código Penal podía dar al traste con el proyecto más amplio de la reforma política. No había, por consiguiente, incentivos que llevaran a los procuradores a coordinarse en torno a una postura única.

En gran medida, el éxito de la reforma Suárez-Fernández-Miranda se debe a esta característica de técnica jurídica. Un único proyecto de ley que diera paso a unas elecciones constituyentes facilitaba el proceso de convergencia de expectativas de los procuradores.

En segundo lugar, por las razones que he comentado al comienzo de este capítulo, la LRP gozaba del pleno apoyo del Rey, cosa que no era cierta con respecto a la reforma Arias-Fraga. El Rey, mediante la elección de Suárez como Presidente, que pilló de sorpresa a todo el mundo, unió su reputación y su nombre al proyecto de Suárez-Fernández-Miranda. Arias no fue elegido por el Rey, sino simplemente ratificado en el puesto de Presidente del Gobierno. De ahí que los procuradores no entendieran que la figura del Rey quedaba comprometida si se oponían a las propuestas del primer ensayo de reforma. Con el nombramiento de Suárez, la situación cambió. El Rey era un punto de referencia para muchos franquistas, no tanto porque tuvieran principios monárquicos sólidos, sino porque Juan Carlos era la garantía última del continuismo del régimen. Justamente porque eran conscientes de que la única forma que tenía el monarca de conseguir la supervivencia de la institución pasaba por evitar a toda costa la ruptura y un vacío de poder, entendían necesario apoyar al Rey.

En tercer lugar, muchos procuradores debieron sentirse seguros acerca de la LRP cuando Suárez obtuvo el visto bueno de los militares en la reunión del 8 de septiembre. Si el Ejército daba su consentimiento, es que la reforma no debía ser tan peligrosa. Sin duda, dicha reunión dio base para que más de uno en las Cortes creyera que la LRP obtendría el apoyo de la Cámara. Federico Silva, al explicar su voto positivo, deja claro el papel de los militares:

Yo voté afirmativamente porque era un hecho indudable que aquellas Cortes, con vida prorrogada de dudosa constitucionalidad, eran impotentes para mantener al régimen que, por otra parte, había sido desmantelado en los últimos años, aún en vida de Franco; porque el propio Régimen tenía su certificado de defunción formalizado en la reunión de los capitanes generales con Suárez el día 8 de septiembre anterior; porque una reforma se imponía por encima de todo tipo de consideraciones, resultando inevitable, pero con la diferencia de que intentada desde el Régimen el año 68 hubiera prosperado, y realizada sin Franco y en plena liquidación del Régimen era el fin del mismo, tratando únicamente de contener la ruina<sup>77</sup>.

En la misma línea, Fernández de la Mora escribe:

Es preciso reconocer que el Estado de las Leyes Fundamentales no fue entregado por un supuesto harakiri de las Cortes más o menos engañadas o presionadas, sino por los mandos militares que habían dado su tácito visto bueno a la liquidación en la decisiva reunión del 8 de septiembre de 1976 bajo el impulso soberano<sup>78</sup>.

Con el apoyo del ejército, la institución probablemente más reacia a los cambios, los procuradores dudosos, que antes se habían opuesto total o parcialmente a Arias, debieron pensar que era más seguro y conveniente votar a favor de la LRP que adoptar una postura testimonial de lealtad a un régimen en proceso de extinción.

Por último, debe mencionarse la importancia de los grupos políticos y sus líderes. Como señala Ermakoff, en el proceso de coordinación de las expectativas las figuras más relevantes y visibles desempeñan un papel especial, en tanto que muchos agentes pueden dejarse guiar por las señales que transmiten los líderes. Si un líder anuncia que va a votar a favor o en contra, la probabilidad de que los seguidores sigan su decisión aumenta notablemente.

En este sentido, fue fundamental el papel de algunos de los siete fundadores de AP, cada uno de los cuales tenía un grupo político detrás<sup>79</sup>. Si bien el principal de ellos, Manuel Fraga, no era procurador y su partido, Reforma Democrática, no contaba entre sus filas con apenas procuradores (y lo mismo puede decirse de la Unión Nacional Española de Gonzalo Fernández de la Mora), había tres fundadores con sólidos apoyos en las Cortes. A este respecto, es esencial apuntar que, a iniciativa de Fernández-Miranda, el Boletín de las Cortes había publicado el 9 de marzo de 1976 una regulación que permitía la constitución de grupos parlamentarios. Aunque estos grupos no llegaron a registrarse formalmente en las Cortes, comenzaron a funcionar de facto a lo largo de la primavera y otoño de 1976. Pues bien, tres de los principales grupos estaban capitaneados por líderes de AP. Estos grupos eran:

---

<sup>77</sup> Silva, *Memorias políticas*, p. 352.

<sup>78</sup> Fernández de la Mora, *Río arriba*, p. 270.

<sup>79</sup> Los datos sobre los procuradores afines a AP y los grupos parlamentarios en los que estaban integrados que aparecen a continuación están tomados de la tesis doctoral de Elena García-Guereta, *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso de AP-PP* (Madrid: Instituto Juan March, 2001), pp. 80-92; Osorio, *Trayectoria política*, p. 204; y *ABC*, 21/10/1976, p. 7.

- La Unión Regional Española / Acción Regional, presidida por Laureano López-Rodó. Tenía 60-70 procuradores.
- La Unión del Pueblo Español (UDPE), presidida por Cruz Martínez Esteruelas, con 60-75 procuradores.
- La Unión Democrática Española (UDE), partido creado por el padrino de Suárez, Herrero Tejedor, presidido luego por el propio Suárez y que en el otoño de 1976 estaba en manos de Federico Silva Muñoz, con unos 30 procuradores.

Había un cuarto grupo, ANEPA (Asociación Nacional para el Estudio de Problemas Actuales) de Thomas de Carranza, que aunque nunca pretendió constituirse como grupo parlamentario, contaba entre sus filas con unos 15 procuradores.

La cifra total puede estar entre los 175 y los 180 procuradores. Como ya apunté antes, Alfonso Osorio estima que eran 183<sup>80</sup>.

En principio, los miembros fundadores de AP hicieron declaraciones genéricas favorables a la LRP, aunque insistieron en que debían introducirse correcciones en materia electoral. De acuerdo con el testimonio de Fraga, la postura final de aprobación condicional se tomó en una reunión el 13 de noviembre<sup>81</sup>. Por descontado, el criterio de AP o de los grupos parlamentarios que se asociaban con la coalición no eran vinculantes para los procuradores. No obstante, la existencia de estos grupos tenía gran valor para orientar la decisión de los procuradores dubitativos. Fernández de la Mora declara en sus memorias que votó sí por disciplina de partido a pesar de que su conciencia le pedía votar en contra (recuérdese que en el Consejo Nacional había presentado objeciones de fondo a la LRP)<sup>82</sup>: este es más bien un caso excepcional, que se explica por su responsabilidad institucional en la cúpula de AP. En la mayoría de los casos, el criterio de AP sirvió de guía para muchos procuradores franquistas que no estaban seguros de cómo debían reaccionar ante la reforma y que estaban dispuestos a dar su visto bueno siempre y cuando esa fuera la opción elegida por la mayoría de sus colegas en la cámara.

De la misma manera que AP facilitó la coordinación de los procuradores, otros grupos realizaron una función semejante. El grupo parlamentario Independiente, por ejemplo, estaba formado por alrededor de 40 procuradores inequívocamente favorables a la reforma. Por su parte, el grupo Laboral Democrático, del sector o tercio sindical de las Cortes, con unos 50 procuradores, y el grupo de Acción Institucional, formado por los franquistas más recalcitrantes, se oponían visceralmente a la LRP.

Precisamente porque no eran partidos políticos en sentido estricto y sus decisiones colectivas no tenían fuerza vinculante para los procuradores, la labor de estos grupos consistía fundamentalmente en la coordinación de preferencias y expectativas.

---

<sup>80</sup> Osorio, *Trayectoria política*, p. 204.

<sup>81</sup> Fraga, *En busca del tiempo servido*, p. 61.

<sup>82</sup> Fernández de la Mora, *Río arriba*, p. 270. El autor confiesa que en el referéndum del 15 de diciembre votó no.

En suma: se conjuraron tres elementos que favorecieron el decantamiento de las expectativas hacia la aprobación de la LRP: una propuesta única; el apoyo del Rey y los militares a Suárez; y la existencia de grupos parlamentarios. Todo esto, unido a esa especie de pacto táctico por el que los procuradores de AP aceptaban la reforma a cambio de un sistema electoral que beneficiaba sus entonces altas expectativas de conservar el poder en un régimen democrático, consiguió que la LRP fuera aprobada con facilidad.

También ayudó la campaña emprendida por el Gobierno, que discretamente se reunió con muchos procuradores, sobre todos con aquellos que eran más influyentes, tratando de, en palabras de Suárez, “hacerles ver la inviabilidad de una posición regresiva... y que en ese mundo podrían jugar también... y que no quedarían marginados”<sup>83</sup>. En entrevistas con Victoria Prego, miembros del Gobierno como Osorio y Martín Villa han proporcionado información detallada sobre la realización de esta campaña, aunque resulta difícil saber con precisión hasta dónde llegaban las presiones<sup>84</sup>. Se ha hablado, por ejemplo, de que se jugó con los puestos de senador de designación real para ganar algunas voluntades. Incluso se ha contado que ciertos procuradores sindicales, especialmente contrarios a la LRP, fueron enviados a un crucero por el Caribe<sup>85</sup>. Lo cierto es que algunos procuradores del tercio sindical acudieron al VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Panamá. El presidente del grupo parlamentario Laboral Democrático, Eugenio Lostau, declaró el 17 de noviembre que diez de los miembros de su grupo se encontraban de viaje a Panamá y mostró su sorpresa por la coincidencia temporal<sup>86</sup>. Este dato me ha llevado a examinar con más detalle el perfil de los procuradores ausentes en la votación del 19 de noviembre. Resulta que de los 34 ausentes, el 56% eran representantes sindicales, un porcentaje demasiado elevado para ser casual y que parece confirmar que el Gobierno maniobró para reducir la presencia de este grupo el día de la votación<sup>87</sup>.

Con todo, estos tejemanejes difícilmente pueden explicar un proceso tan claro y contundente de decantación del voto como el que muestra la Tabla 2.4. Las reuniones y presiones organizadas por el Gobierno debieron tener alguna influencia, pero el análisis de las páginas anteriores muestra un proceso más complejo en el que todos aquellos que no tenían posiciones ideológicas completamente rígidas terminaron alineándose con el Gobierno. No es descartable que las múltiples reuniones y entrevistas mantenidas por Suárez y sus ministros con los procuradores funcionaran no por las presiones y amenazas veladas, sino por lo que dichos encuentros revelaban sobre la determinación que tenía el Gobierno de aprobar la LRP. Cuando esa determinación no fue perceptible por los procuradores, como sucedió, por

---

<sup>83</sup> Palabras de Suárez en una entrevista realizada por Charles Powell que este cita en *El piloto del cambio*, p. 199.

<sup>84</sup> Prego, *Así fue la transición*, pp. 555-6. Javier Pradera reproduce, en la misma línea, el testimonio de Fernando Abril Martorell. Véase Javier Pradera, “El despegue de la reforma”, en Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (eds) *Memoria de la Transición* (Madrid: Taurus, 1996), pp. 149-156.

<sup>85</sup> Preston, *The Triumph of Democracy*, p. 101. También Pradera, “El despegue de la reforma”, p. 154.

<sup>86</sup> *Diario 16*, 18/11/1976, p. 5. No obstante, hay cierta confusión al respecto, pues *ABC* informaba (21/11/1976, p. 11), que el subsecretario de Seguridad Social, Vitorino Anguera, también procurador sindical, viajó al Congreso el día 20 de noviembre: él estuvo en la votación de la LRP y votó a favor.

<sup>87</sup> Los procuradores sindicales eran el 27% del total de la cámara.

ejemplo, con la votación de la reforma del Código Penal, muchos procuradores se dejaron llevar por su “instinto” franquista.

## **6. Conclusiones**

En la mayor parte de las historias sobre la transición, el año 1976 se reconstruye como un proceso de búsqueda de la persona adecuada para llevar a cabo la reforma. Tras su coronación, Juan Carlos se vio maniatado y no pudo prescindir de Arias. Hasta que Arias no perdió todo su crédito político, el Rey no pudo provocar su dimisión. Las circunstancias para el recambio no fueron las favorables hasta junio de 1976, cuando los proyectos de reforma se encontraron con diversas dificultades tanto en el Consejo Nacional del Movimiento como en las Cortes. El Rey aprovechó esas dificultades para desembarazarse de Arias y, con la ayuda de Fernández-Miranda, nombrar a Suárez. Suárez, según este relato, tenía las características necesarias que le faltaron a Arias para poder poner en marcha la reforma (gran ambición política, sintonía con el monarca y un amplio historial franquista que le permitía moverse como pez en el agua en los círculos de poder del régimen). En contraste con Arias, Suárez tenía un talante más dialogante y comenzó a establecer vías de entendimiento con la oposición que, si no eran todavía el famoso consenso de la transición, sí constituían por los menos las bases del mismo.

A lo largo de este capítulo he intentado mostrar que esta descripción del año 1976 no resulta satisfactoria. No explica por qué el Consejo y las Cortes fueron tan duras con Arias y tan complacientes con Suárez. Este patrón resulta especialmente enigmático, pues Arias pretendía conservar el franquismo con tan sólo pequeños retoques, mientras que Suárez estaba dispuesto a ir mucho más lejos. Tampoco se entiende bien, desde este punto de vista, por qué la decisión del Rey ante las reacciones negativas del régimen a las propuestas de Arias consistió en elegir a un candidato más reformista que Arias; lo lógico habría sido confiar en algún político de la línea de Arias, o incluso más reaccionario que este, que hubiese logrado sortear los obstáculos del Consejo y las Cortes.

Como he apuntado en el capítulo anterior, no está claro que Arias, de haber continuado unos meses más en el poder, no hubiese conseguido sacar adelante sus planes minimalistas de reforma. Qué hubiera sucedido en tal caso es difícil de saber. Quizá se habría acabado llegando al mismo punto, correspondiendo a las nuevas Cortes, elegidas mediante votación popular, una carga mayor de trabajo en el desguace del régimen. O quizá la oposición podría haberse organizado mejor ante la insuficiente reacción del régimen y haber terminado provocando la ruptura. Se trata de contrafácticos que dibujan diversas vías de desarrollo político no realizadas pero plausibles. La mayor parte de los trabajos sobre la transición, sin embargo, dan por hecho que la reforma de Arias estaba condenada al fracaso desde su inicio.

Tampoco está claro, como he argumentado ya en este capítulo, que la reforma de Suárez tuviera el camino despejado. Bien podía haber fracasado. No entra dentro de lo inconcebible que la coordinación de los procuradores a favor de la LRP hubiese fallado y que se hubiera

registrado una mayoría insuficiente en las Cortes para aprobar la reforma. Es, de nuevo, un contrafáctico que debe ser examinado seriamente.

Con demasiada frecuencia, los trabajos existentes se limitan a contar la historia como una concatenación de sucesos que conducen a la aprobación de la LRP y a la posterior celebración de elecciones, pues eso es lo que terminó sucediendo. Pero al dejarse fuera otros desarrollos verosímiles, no consiguen explicar por qué se dio la secuencia observada y no otra. La eliminación de la contingencia y la minimización de la incertidumbre en medio de la cual obraron los actores políticos producen una perspectiva que, por simplista, termina siendo una distorsión de la realidad. Como he intentado argumentar en las páginas anteriores, no es una explicación satisfactoria decir que la reforma de Arias estaba mal planteada y que Arias no podía ser la figura que emprendiera el cambio, mientras que Suárez tenía las cualidades personales necesarias para que el franquismo acabara desembocando en la democracia.

Quisiera insistir especialmente en el papel fundamental de la contingencia durante el primer año de la transición. Ni ante la reforma Arias-Fraga ni ante la de Suárez-Fernández-Miranda las Cortes tenían una decisión pre-establecida. Los procuradores no votaron en ninguno de los dos casos en función de alineamientos ideológicos que hicieran previsible su decisión colectiva. No había partidos políticos en la Cortes, los procuradores no tenían experiencia en resolver problemas de decisión de gran alcance para el país y lo que más les importaba a la mayoría de ellos era no quedar en una posición marginal que les condenara al ostracismo o la irrelevancia.

Los procuradores votaron en contra de la primera reforma y a favor de la segunda no porque les convenciera más el plan de Suárez que el de Arias. Fue más bien al revés. La gran mayoría se hubiera sentido más a gusto con reformas superficiales del régimen que con la convocatoria de unas cortes constituyentes de resultados muy inciertos. Y, sin embargo, lo que observamos es que se aprobó la reforma de Suárez-Fernández-Miranda y no la de Arias-Fraga.

A mi entender, este resultado un tanto paradójico se debe a los problemas de coordinación que se produjeron en el primer ensayo de reforma. El plan de Arias-Fraga era demasiado complejo y fragmentario y el Gobierno no fue capaz, por sus divisiones internas y por la ausencia de un apoyo explícito del Rey a Arias, de hacer ver a los procuradores la necesidad de aprobar los proyectos legislativos. En consecuencia, los procuradores votaron con un grado muy variable de entusiasmos a estos proyectos, originándose situaciones harto paradójicas como la aprobación por la mañana de la Ley de asociaciones políticas y por la tarde el rechazo a la reforma del Código Penal necesaria para que la militancia en las asociaciones aprobadas sólo unas horas antes no fuera delito. Es verdad que Arias fue relevado sin tener la oportunidad de resolver estas incoherencias, pero todo parece indicar que lo hubiera tenido muy difícil, ya que como muestra la Tabla 1.1, la oposición a la reforma fue en aumento con cada nuevo proyecto.

Aunque fuese confusamente, sin una articulación clara, el Rey, Fernández-Miranda, Suárez, Osorio y otros comprendieron que se requería un planteamiento distinto. Era precisa una acción más decidida que obligara a los procuradores a tomar partido en una votación crucial

en torno a la reforma. Si se conseguía generar un clima político favorable a la votación, muchos procuradores se dejarían arrastrar hacia el sí.

Con otras palabras, para que la coordinación tuviera éxito, había que presentar la reforma en términos más taxativos, con dos opciones bien diferenciadas. Sólo así podían resolverse los problemas que se habían manifestado en el primer intento de reforma. Es lógico sospechar que se llegara a esta conclusión a través de un proceso de aprendizaje. Algunos hombres del régimen sacaron las lecciones correctas de la fallida experiencia de Arias y entendieron que hacía falta una estrategia distinta. Este aprendizaje es lo que nos permitiría entender en última instancia por qué el Rey prescindió de Arias para nombrar a un candidato al que le encomendó ir más lejos y con paso más firme que aquel. Lo que explica que la reacción a la resistencia del bunker fuera aumentar la dosis de la reforma es justamente la existencia de un problema de coordinación. Si hubiera sido, en cambio, un problema de distancia entre la preferencia del Gobierno y la preferencia del procurador correspondiente al percentil 66 (el que proporciona la mayoría requerida de dos tercios), el Gobierno debería haberse movido hacia la posición de ese procurador clave cuyo apoyo garantizaba los dos tercios, tal y como enseñan los modelos de toma de decisión. En ese caso, el Rey tendría que haber nombrado a un candidato aún más franquista que Arias. Pero porque era un problema de coordinación y no de conflicto de preferencias entre el ejecutivo y el legislativo, el Rey nombró a un candidato más reformista que Arias para que forzara una toma de posición única de los procuradores en la que estos se decantaran a favor o en contra de la reforma, contando con que el Gobierno sabría encontrar la manera de conseguir suficientes apoyos.

Para ello el Presidente del Gobierno buscó la aquiescencia de los jefes militares. Y pudo además negociar el sistema electoral a fin de atraer a los más reticentes con la expectativa de poder seguir ocupando el poder tras la celebración de las elecciones.

A pesar de que resulta extremadamente complicado encontrar rastro empírico de los problemas de coordinación, he conseguido reunir datos de las votaciones que tuvieron lugar a lo largo del año 1976 que muestran las variaciones (o, si se prefiere, los bandazos) que dieron muchos procuradores. Complementados esos datos y el análisis estadístico de los mismos con información más cualitativa procedente de memorias políticas publicadas por algunos de los procuradores, de artículos de prensa de la época y de los debates en Cortes sobre los proyectos legislativos, sí va dibujándose ante nuestra mirada el problema de coordinación subyacente.

Tabla 2.1. La evolución de la Ley para la reforma política

	Borrador de Fernández-Miranda (23 agosto)	Proyecto de Ley del Gobierno (10 septiembre)	Consejo Nacional (29 septiembre)	Cortes (18 de noviembre)
Preámbulo	Sí	Sí	Recomienda su supresión.	Suprimido
Democracia	“organización política del Estado español”, “supremacía de la Ley”, “la Ley es la expresión de la voluntad del pueblo español.”	“organización política del Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.”	Se recomienda entroncar la democracia con el 18 de julio. Se sugiere eliminar el carácter “soberano” de la voluntad del pueblo. La democracia es un “orden político”, no una “organización política”.	“La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”. “Los derechos fundamentales de las personas son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado”.
Congreso	350 diputados elegidos por sufragio universal. Mandato de 3 años.	350 diputados elegidos por sufragio universal. Mandato de 4 años.	No se sugieren cambios de importancia.	350 diputados elegidos por sufragio universal. Mandato de 4 años.
Senado	250 senadores, 105(2 por provincia) elegidos por sufragio universal, 40 por designación real, 50 por corporaciones profesionales, 18 por el Gobierno. Mandato de 4 años.	204 senadores (4 por provincia) elegidos en representación de las entidades territoriales. 1/5 de designación real. Mandato de 4 años.	El Senado debe asegurar “la presencia de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y profesionales”. Se recomienda mandatos distintos para Congreso y Senado.	207 senadores (4 por provincia más 1 por provincia insular, 2 por Ceuta y 2 por Melilla) elegidos en representación de las entidades territoriales. 1/5 de designación real. Mandato de 4 años.
Reforma constitucional	Mayoría absoluta en ambas cámaras o mayoría de 2/3 en el Congreso. Referéndum opcional.	Mayoría absoluta en ambas cámaras o mayoría absoluta de las dos cámaras en reunión conjunta. Referéndum opcional.	El referéndum debe ser obligatorio.	Mayoría absoluta en ambas cámaras o mayoría absoluta de las dos cámaras en reunión conjunta. Referéndum obligatorio.
Sistema electoral	Proporcional para el Congreso.	Proporcional para el Congreso, mayoritario para el Senado.	Sistema mayoritario para ambas cámaras.	Proporcional para el Congreso, circunscripción provincial, dispositivos correctores mayoritarios. Mayoritario para el Senado.

Tabla 2.2. Modelos de regresión logística sobre la votación de la LRP

	Modelo 1	Modelo 2
Edad	0,035** (0,014)	,035** (,014)
Antigüedad	0,030* (0,018)	0,031* (0,018)
Militar	1,396*** (0,476)	1,341*** (0,482)
Representación en Cortes:		
Sindicato	1,235** (0,567)	1,232** (0,567)
Familia	0,910 (0,605)	0,925 (0,604)
Consejeros y 40 de Ayete	1,639*** (0,558)	1,670*** (0,558)
Asociaciones y organizaciones	-0,137 (0,895)	-0,123 (0,887)
Afinidad a AP		-0,295 (0,361)
Constante	-5,360*** (,912)	-5,324*** (0,912)
Pseudo R2	0,15	0,15
N	520	520
Variable dependiente: 0 (voto a favor) – 1 (voto en contra o abstención).		
La categoría de referencia para tipos de representación es la de representantes del municipio.		
Errores típicos robustos entre paréntesis.		
***=significativo al 1%; **=significativo al 5%; =significativo al 10%		

Tabla 2.3. Procuradores que participaron en la votación de la LRP y que se presentaron a las elecciones de 1977 por AP o UCD

		UCD	AP
Congreso	Presentados	16	27
	Elegidos	15	10
Senado	Presentados	15	27
	Elegidos	12	0
Total	Presentados	31	54
	Elegidos	27	10
Fuentes: El País (9/6/1977), Congreso de los Diputados, Ministerio de Interior			

Tabla 2.4.

Grado de oposición a la reforma Arias	A favor de la LRP	En contra de la LRP	Total
0	269	3	272
1	131	5	136
2	39	28	67
3	20	36	56
Total	459	72	531