

FUNCIÓNARIOS Y PROCURADORES EN CORTES ANTE LA REFORMA POLÍTICA DE 1976

Julio Ponce Alberca

Universidad de Sevilla

jponce@us.es

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-9715-7113>

Pablo Selma Páez

Universidad de Sevilla

selmapaez@hotmail.com

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-0723-9340>

Introducción

La votación que se produjo en las Cortes el 18 de noviembre de 1976, pasadas las nueve y media de la noche, abrió las puertas a la transformación política de una dictadura. La expectación fue notable durante aquellos tres días de discusiones parlamentarias y el gobierno no las tenía todas consigo pese a tener fundadas esperanzas en que la mayoría apoyaría la reforma. La confianza del gobierno nacía de sus fuentes de información y de su capacidad de influencia entre los procuradores de las últimas Cortes franquistas. Además, el voto sería nominal y público, con lo cual podría ejercerse un mayor control. Pero, con todo, nada podía darse por seguro hasta que las Cortes se pronunciasen. Era tanto lo que se jugaba que todo se preparó cuidadosamente, incluso la elaboración de planes de contingencia ante la posibilidad de contratiempos como, por ejemplo, que las Cortes negasen su apoyo a la reforma.

Todo esto lo conocemos gracias a los numerosos testimonios de los protagonistas de la época. Prácticamente no hay memoria de ministro o alto cargo que no aluda al proceso de elaboración de la Ley para la Reforma Política con mayor o menor extensión. Aunque no tenemos las memorias del presidente Adolfo Suárez ni las del monarca de aquel entonces, sí disponemos de las de buena parte de los ministros del primer gobierno de Suárez (julio 1976-junio 1977). Entre ellas podemos destacar las de Rodolfo Martín Villa, Alfonso Osorio, Marcelino Oreja, Manuel Gutiérrez Mellado, Landelino Lavilla, o Leopoldo Calvo-Sotelo.¹ A ellas podemos añadir las aportaciones recogidas por los familiares de Torcuato Fernández-Miranda, que fue presidente de las Cortes del Consejo del Reino o las de algunos ministros de gobiernos anteriores como fue el caso de Licinio de la Fuente (1998).²

No cabe duda de que los testimonios de los protagonistas principales son de interés, pero tal vez sean las memorias de otros personajes

secundarios como las de José Manuel Otero Novas,³ Manuel Ortiz,⁴ o las de Eduardo Navarro,⁵ las que ofrecen unas perspectivas de mayor detalle y profundidad para el historiador. Estos tres testimonios tienen un rasgo común: proceden de funcionarios de carrera que desempeñaron puestos técnicos de confianza política, ámbitos donde se asesora y fundamenta la toma de decisiones de los responsables políticos. Otero era abogado del Estado, Ortiz fue técnico en Información y Turismo además de profesor universitario, y Navarro perteneció al Cuerpo General Técnico de la Administración Civil del Estado. Todos ellos hombres con formación en Derecho que, en el bienio 1976-1978, ocuparon cargos como los de vicesecretario general del Movimiento y subsecretario de Gobernación (Navarro), subsecretario de Despacho del presidente Suárez (Ortiz), o director general de Política Interior del Ministerio de la Gobernación y subsecretario técnico de la Presidencia (Otero). Todos situados en posiciones estratégicas durante el proceso de elaboración de la reforma política de 1976 y todos relacionados con la misma en mayor o menor grado.

A este conjunto habría que añadir la reciente publicación de las memorias de un personaje de la oposición democristiana como las de Óscar Alzaga Villamil (2021) que proporcionan algunas informaciones hasta ahora desconocidas. La más relevante por lo que respecta a estas líneas es que el diseño del proceso de reforma política no parece que fuese autoría exclusiva de Torcuato Fernández-Miranda en sus recomendaciones al presidente Suárez. La estrategia general a seguir ya se conocía, al menos desde hacía meses. Alzaga actuó como abogado defensor en una causa que llegó hasta el Tribunal Supremo. El motivo de la causa —una de tantas en torno a la libertad de expresión— no fue tan relevante como la sentencia que promovió. La Sala 3ª de lo contencioso-administrativo, entre

los considerandos de aquella sentencia de 17 de noviembre de 1975, estableció —quizás sin percatarse de su trascendencia— la hoja de ruta que seguiría el proceso de reforma tan solo unos meses después. El fragmento clave del considerando decía así:

...el conjunto de las Leyes Fundamentales es la resultante de un proceso histórico... proceso abierto calificado así por quien podía hacerlo que, en consecuencia, admite nuevas aportaciones para complementar, modificar, sustituir e incluso derogar las ya existentes, según prevé el art. 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado... hasta el extremo de hallarse regulado el procedimiento de la reforma constitucional cuya iniciativa corresponde al Rey con el Gobierno y la existencia del Consejo del Reino, la audiencia del Consejo Nacional del Movimiento, la aprobación de las Cortes y la voluntad manifiesta del pueblo español expresada mediante referéndum.⁶

Aunque aquella sentencia no fue publicada, sí fue conocida en el Consejo de Ministros, y es más que probable que los protagonistas de la reforma política la conocieran. Planteada la estrategia general, lo que faltaba por abordar eran los detalles de la táctica concreta a seguir. Ese sería el origen del proyecto de Ley para la Reforma Política, que se hizo público ante los medios el 11 de septiembre por parte del ministro de Información y Turismo Andrés Reguera, un día después de su aprobación por el Consejo de Ministros y del mensaje televisado de Suárez para anunciar la propuesta de reforma del gobierno. A partir de ahí, el texto sería remitido para su informe por parte del Consejo Nacional del Movimiento, su votación en las Cortes y, posteriormente, su aprobación en referéndum. Al no ser vinculante el informe del Consejo Nacional, la clave del éxito de la operación residía en que las Cortes aceptaran el proyecto de ley pues se daba por hecho que el refrendo popular se obtendría, con mayor o menor porcentaje.

¿Cómo fue posible que las últimas Cortes franquistas aprobaran un proyecto de ley que representaba su punto final político? Este trabajo intenta ofrecer respuestas al interrogante tomando como objeto de estudio un subconjunto preciso de procuradores en Cortes: aquellos que tenían la condición de funcionarios de carrera. El motivo de esta selección estriba en que este tipo de procuradores —que habían sacado sus oposiciones bajo la dictadura— presentaba una independencia potencial de la política al poder regresar a sus plazas y su voto podría considerarse más «independiente». Si ello fue así, la orientación del voto de este subconjunto debería reflejar alguna diferencia con respecto al resto, a favor o en contra de las reformas. Su porcentaje entre el total de procuradores resultaba significativo como veremos, aunque no conformaban un grupo homogéneo porque pertenecían a diversos cuerpos y sus formas de acceso a la Cámara también eran dispares. Sin embargo, esa heterogeneidad no es óbice para la verificación de la hipótesis principal: comprobar si esa seguridad laboral fuera de la política les condujo a ser más aperturistas —o no— que el conjunto de las Cortes. De otro lado, creemos de interés analizar algunos datos de ellos como la edad o la profesión (cuerpo de adscripción) por si tuvieron alguna influencia en el sentido del voto. Por último, es un grupo que nos permite en bastantes casos saber qué ocurrió con ellos después de 1976: si siguieron en la política por otras vías, si se reintegraron en sus plazas o promocionaron, etc. Es decir, se trataría de saber si obtuvieron algún beneficio a cambio de su voto.

Desde luego, son abundantes los trabajos centrados en la Ley para la Reforma Política y, aunque en menor medida, tampoco son escasos los referidos al estudio de la burocracia y los cuerpos de funcionarios en España. Con respecto al primer grupo, caben ser citados los estudios de Aguilar de Luque, Ballester, Blakeley,

Compte, Contreras-Cebrián, Fernández-Miranda, González Navarro, Lavilla, Peña, Pérez Ares, Pérez Tremps, Rubio Llorente, Ruiz García, Sánchez Navarro o Sánchez Cuenca.⁷ Para el segundo grupo —que constituye una línea de investigación muy interesante y aún poco desarrollada historiográficamente— son destacables los trabajos de Álvarez, Artola, Baena del Alcázar, Bañón, Beltrán, De Vicente, Nieto, Pernaute, Román y Villoria. A ellos habría que añadir los estudios disponibles sobre las Cortes de los últimos años del franquismo como los de Díaz-Nosty, Maestre o Giménez.⁸

Con todo ello y otras aportaciones que citaremos, vamos a abordar el trabajo de acuerdo con el siguiente guion. En primer lugar, describiremos el contexto de las últimas Cortes franquistas y las corrientes reformistas a finales del régimen. Posteriormente, analizaremos el subconjunto de procuradores que eran funcionarios de carrera y su comportamiento en los escaños ocupados de unas Cortes caracterizadas por su docilidad. Por último, se recogen las principales conclusiones.

Las últimas Cortes franquistas y el reformismo político

Que era preciso introducir reformas hacia finales del régimen era conocido en los medios de comunicación y en el mundillo político de la época. Ya incluso antes de la muerte de Franco, algunos se habían atrevido a elaborar tímidos proyectos de reforma como el elaborado por Antonio Carro cuando fue ministro de la Presidencia (enero 1974-diciembre 1975). Se trataba, en puridad, de una democratización relativa del proceso de elección del presidente del Gobierno que no desembocó en nada tras la muerte del dictador; el propio Antonio Carro dejó de ser ministro.⁹

Pero la frustración de aquel intento no afectaba a la permanencia del problema sustancial: qué hacer después de la muerte de Franco. Era

necesaria una reforma —del signo que fuese— porque resultaba indiscutible que, tras un régimen personal de casi cuatro décadas, el sistema político basado en las Leyes Fundamentales no podía mantenerse tal cual. Otra cuestión era hasta dónde se quería llegar. Pero lo que no admitía dudas era la conveniencia de una reforma que, al menos sin rupturas arriesgadas, se realizara de «la ley a la ley». Es por ello por lo que la propuesta de Carro no sería la última: su tímido alcance sería superado por otras iniciativas relativamente más audaces como las de los ministros Fraga y Garrigues durante el segundo gabinete de Carlos Arias Navarro. La de Fraga se recogió en un documento titulado «La reforma constitucional. Justificación y líneas generales» de enero de 1976. Otra propuesta, con bastantes similitudes, fue la defendida por Garrigues en su «Reforma constitucional y referéndum» aunque con un método distinto. Lo importante para Garrigues no era tanto la reforma en sí, sino la apertura de un marco para acometer posteriormente un proceso de reforma que bien podría canalizarse a través de un texto corto (un proyecto de ley o unas bases articuladas) que se sometiera a referéndum. Al presidente Arias no le gustó el proyecto de Garrigues y prefirió el de Fraga con las modificaciones que se fueran incorporando ya fuese desde el propio gobierno o desde la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional. Sin embargo, más cerrada fue la posición de la Secretaría General del Movimiento que dirigía Adolfo Suárez en esos momentos. Lo curioso fue que su rechazo no procedía de las limitaciones de ambas propuestas. El problema no era su timidez democratizadora. Todo lo contrario: para la Secretaría General el rechazo de los dos proyectos se fundamentaba en sus excesivos alcances reformistas que podían aniquilar los principios heredados del régimen franquista. Para el Adolfo Suárez de aquel entonces —al menos para el personaje que dirigía el Movimiento—

aquellos proyectos representaban una amenaza de ruptura que estaba dispuesto a boicotear. Al respecto, Tusell subraya que Adolfo Suárez acusó a Garrigues de querer mucho más la ruptura que la reforma: se manifestó indignado con que se pretendiera «una nueva redacción del proyecto de reforma más alejado de lo que en los medios del Movimiento era pensamiento común». Contra el proyecto de Fraga, Suárez presentó también un documento muy crítico advirtiendo que «una modificación que altere la filosofía política de las leyes fundamentales» era inaceptable porque podría ser considerada «una ruptura con el propio régimen».¹⁰

Todo parece apuntar a que sería interesante explorar más a fondo el papel de Suárez como ministro-secretario general en la primera mitad de 1976, pues no parece que en el seno de las instancias del Movimiento se mostrara precisamente como un partidario del cambio político. Más bien, todo lo contrario. Otra cosa sería su papel en las Cortes, donde expuso un discurso muy calculado de talante reformista, pero siempre evitando concretar. También mostró la misma actitud reformista ante la prensa.¹¹ Da la sensación —que apuntamos como mera hipótesis— de que Suárez se mostró reticente a todo proyecto de reforma antes de convertirse en presidente y poder pilotar el suyo propio, llegado el momento oportuno. Sánchez-Cuenca es uno de los escasos autores que ha puesto énfasis en esta actitud del Suárez de la primera mitad del año 1976.¹²

De aquellos proyectos frustrados, José Manuel Otero Novas nos proporciona una descripción detallada. Especialmente del de Manuel Fraga, pues Otero fue director general de Política Interior en el Ministerio de la Gobernación en diciembre de 1975. Tan sólo unos días después de llegar a la Dirección General, Fraga le hizo entrega de su proyecto de reforma política. Al principio no le gustó a Otero Novas pero el ministro le convenció de su alcance y

compartió la iniciativa. No es este el espacio para analizar los pormenores de aquel proyecto pero, en síntesis, sí cabe señalar que pretendía un sistema bicameral, con un Congreso elegido por sufragio universal y un Senado de selección indirecta (territorial, sindical, cultural, etc.). Suponía un avance pese a sus limitaciones y, tras muchas reticencias, Arias lo avaló. De hecho, el proyecto tendría que ser aprobado en referéndum y desde la Dirección General de Política Interior se acometieron los preparativos. En el curso de los mismos, Otero desliza una anécdota elocuente de la actitud de Adolfo Suárez a las alturas de junio de 1976. Antes de una de las reuniones preparatorias de la consulta, Otero presentó a Fraga un proyecto de campaña en el que había preparado un sistema indirecto para que el Partido Comunista de España (PCE) pudiera participar. Era un simple párrafo incluido en una de las páginas, y Fraga se mostró de acuerdo. Sin embargo:

Pasamos entonces a la sala de reunión, y nada más comenzar, Adolfo Suárez, abriendo el proyecto por aquella página, preguntó a Fraga: «¿Significa este párrafo que se piensa permitir la participación indirecta del PC?». Y Fraga respondió de inmediato que no; a lo cual Suárez añadió: «Es que ese es un límite que no podemos sobrepasar».¹³

Sin duda, la actitud de Suárez como ministro-secretario general del Movimiento merecería ser revisada. Llama la atención su insistencia en organizar una Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional del Movimiento que fue todo un obstáculo para los propósitos de reforma; una Comisión Mixta que no se le ocurriría resucitar cuando se convirtió en presidente. Landelino Lavilla ha dejado testimonio de la actitud esquiva del propio presidente Suárez ante esa parte de su biografía política:

Hablé en alguna ocasión con Adolfo Suárez de aquel período y le pregunté por las discrepancias que, según se decía, existían entre Fraga y él y

de las que eran reflejo las notas-informes producidas, respectivamente, por el Ministerio de la Gobernación y por la Secretaría General del Movimiento. Adolfo Suárez no aceptaba fácilmente esa conversación, solía rehuir el enjuiciamiento de aquel semestre y rechazaba, desde luego, cualquier personalización de sus apreciaciones.¹⁴

Pero la situación cambió radicalmente unas semanas más tarde. El presidente Carlos Arias cesó y Adolfo Suárez fue elegido por el rey como nuevo presidente del Gobierno a comienzos de julio de 1976. José Manuel Otero Novas vivió en primera persona aquel cambio pues pasó de director general de Política Interior a subsecretario técnico del presidente del Gobierno, tras la invitación de Suárez y la luz verde de Fraga, su antiguo jefe. Y las mutaciones fueron casi súbitas: el mismo Suárez que tantos obstáculos puso a las reformas de Garrigues y Fraga estaba dispuesto, ya como presidente, a una reforma mucho más audaz. Y de nuevo Otero ofrece una perspectiva muy detallada del proceso de elaboración de la reforma política. Ya en el mes de julio le ofreció al nuevo presidente un informe sobre la situación política y las posibles vías de reforma. Con estos estudios y otros informes, Suárez fue clarificando su camino hacia la reforma llegando a un diseño detallado. Es cierto que Torcuato Fernández Miranda desempeñó un importante papel y, de hecho, se reunía con Suárez días enteros durante el mes de septiembre. Pero el mismo Otero Novas que da testimonio de aquellas maratónicas reuniones señala cómo muchas de sus directrices al presidente fueron seguidas. Es más, como él mismo reconoce, también hubo aportaciones de Alfonso Osorio o Landelino Lavilla.¹⁵

En la empresa se jugaba tanto que se efectuó un verdadero análisis de riesgos, diseñando planes alternativos ante cualquiera de los obstáculos previstos. Uno de los principales era que las Cortes rechazaran el proyecto de

reforma, algo de lo que era consciente el presidente Suárez a través de diversas vías. No en vano, el 9 de agosto el subsecretario técnico de Presidencia entregó al presidente «un estudio de fórmulas alternativas para el caso de que las Cortes del régimen anterior obstruyeran el procedimiento elegido». A ese siguieron otros estudios que llegaron a compilar un buen número de medidas, incluyendo la disolución de las Cortes y apurar las prerrogativas que la ley otorgaba al jefe del Estado.¹⁶

Por fin, el proyecto de reforma se hizo público por el ministro de Información y Turismo Andrés Reguera el 11 de septiembre, tras un mensaje televisado de Suárez el día anterior. Se ponía así en marcha un proceso que requería del informe –preceptivo, pero no vinculante– del Consejo Nacional del Movimiento y su aprobación por las Cortes a través de la vía de urgencia. Con todo ello se buscaba el respaldo del poder legislativo, no su colaboración en términos de deliberación y debate. Así, el proyecto de ley fue objeto de informe por parte del Consejo Nacional el 8 de octubre y lo cierto es que no lo rechazó de plano; lo que sí hizo fue interponer bastantes objeciones, propuestas de modificación y sugerencias.¹⁷ Su oposición no sería absoluta como, menos aún, lo fue unos meses más tarde cuando rechazó el recurso de contrafuero interpuesto por el abogado del Estado Jaime Montero.¹⁸ Y eso que aquel era el último esfuerzo para acabar con la reforma. Resultaba evidente que el Movimiento no tenía fuerza o voluntad para parar el proceso. De hecho, el gobierno se permitió elevar a las Cortes el proyecto –sin preámbulo– junto con el informe y todo ello se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes*, junto con una modificación del reglamento de la Cámara para agilizar el procedimiento de urgencia.¹⁹

Lo que quedaba por hacer era conseguir la aprobación de las Cortes. El gobierno era optimista pues contaba con encuestas favorables

que se reflejaron en la prensa de aquellos días. Pero no estaba dispuesto a fracasar por exceso de confianza y exploró diversos mecanismos para poder doblegar a las Cortes si estas se oponían al cambio, como los propuestos por el entonces ministro de Justicia.²⁰ Además, en la búsqueda de una estrategia de seducción más que de imposición, muchos miembros del ejecutivo se lanzaron a convencer a los procuradores de las bondades de la reforma. Así lo refieren desde el ministro Rodolfo Martín Villa hasta el subsecretario Otero Novas. Este indica que se hizo cargo de unos 60 procuradores; Martín Villa reconoció que miembros del gobierno habían tenido «buen cuidado... de convencer personalmente a un buen número de procuradores»; y Alfonso Osorio precisa que entre el 15 de octubre y el 9 de noviembre los ministros desplegaron una intensa actividad ante los procuradores para conseguir su voto positivo.²¹ El vicepresidente Osorio señala que sólo unos pocos le dijeron que no, pero la «inmensa mayoría... fueron claramente partidarios de la reforma».²²

Es conocido el rotundo éxito de la aprobación del proyecto de ley en las Cortes por una amplia mayoría. Hasta el propio expresidente Arias Navarro –al que se le tachaba de inmovilista– votó a favor, un detalle al que no se le ha prestado mucha atención.²³ ¿Cómo fue posible tal resultado en unas Cortes emanadas de una dictadura? Intentaremos despejar el interrogante a partir de un conjunto representativo de procuradores: aquellos que eran funcionarios de carrera.

Funcionarios y políticos

Entre los días 16 y 18 de noviembre de 1976 se desarrolló el pleno de las Cortes para el examen de la Ley para la Reforma Política. El asunto del funcionariado metido en política no salió a relucir en los debates, con la excepción del ingeniero agrónomo y empresario Dionisio

Martín Sanz –un decidido detractor del proyecto de Ley– quien puso sobre el tapete la sobrerrepresentación política de los funcionarios de carrera (especialmente los de cuerpos de elite):

(...) naturalmente, los que son capaces de defender los derechos del hombre son, en general, juristas profesionales, gente que vive del presupuesto del Estado, que no critico ni muchísimo menos, pero es lamentable que el 70 por ciento de los votantes españoles, que somos trabajadores y empresarios, no hayamos tenido nunca ni un 5 por ciento en los puestos de todos los gobiernos que se han sucedido en la República, en la Monarquía, y en nuestro propio sistema. ¡Qué extraño!²⁴

Tal vez hubiera algo de exageración, pero de lo que no cabía duda era de la intensa presencia de funcionarios de carrera en el segundo gobierno Arias y en el primero de Suárez. En el poder legislativo, sin embargo, el porcentaje era más modesto pero también significativo: de un total de 531 procuradores, hemos contabilizado que 159 eran funcionarios (el 29,94%), entendiendo como tales a profesionales que habían accedido a la condición de funcionario de carrera.²⁵ De este total, 61 –un 38,36%– pertenecían a lo que hemos categorizado como Administración Pública (abogados del Estado, registradores, inspectores, o profesionales de diferentes cuerpos técnicos). Los profesores de Universidad fueron el siguiente grupo más numeroso, con 38 procuradores (un 23,90 %). En tercer lugar, aparecen los militares, con 33 procuradores (20,75%), seguidos de los vinculados a la justicia (fiscales, magistrados) que eran 16 (10,06%), y los ocho profesores de enseñanza primaria y secundaria (5,03%). En último lugar, hemos separado a los diplomáticos que sólo eran tres (1,89 %). Sin duda, el grupo más interesante era el primero de ellos –en el que destacaban los abogados del Estado– que suponía el 11,49% del conjunto total de procuradores.

Los demás grupos se situaban a distancia: la universidad (7,16%), los militares (6,21%), los vinculados a la judicatura (3,01 %), la enseñanza (1,51%) o los diplomáticos (0,56%).²⁶ Los dos primeros tipos de funcionarios –altos funcionarios de la Administración y profesorado universitario– resultan relevantes por cuanto de esos sectores se extraía una parte de los miembros del ejecutivo en diversos niveles: ministros, secretarios generales técnicos, directores generales, etc.

Analizando los resultados de la votación de la Ley para la Reforma Política, los funcionarios votaron mayoritariamente a favor en mayor medida que el conjunto de las Cortes. Así, de los 159 funcionarios, 130 de ellos votaron sí, un 81,76%, ligeramente superior al 80% del total de procuradores que votaron favorablemente. Todos los grupos de funcionarios analizados votaron a favor, si bien entre los militares los votos negativos ascendieron notoriamente. Si prescindimos de ese sesgo y tomamos sólo el voto favorable entre los funcionarios civiles el porcentaje superó el 87%. En otras palabras, los funcionarios civiles fueron sensiblemente más favorables a la reforma que el conjunto de los procuradores que, ya de por sí, eran también favorables. La tabla I resume la orientación del voto de los procuradores funcionarios según la categorización que hemos hecho

¿Cuáles son los factores explicativos del apoyo a la reforma? Para el conjunto de procuradores, Sánchez-Cuenca descartó de forma convincente posibles explicaciones como la evolución de la situación económica, el incremento de la protesta social, la ambición o la ideología de los procuradores.²⁷ Todo apunta a que, efectivamente, se produjo una coordinación de los procuradores que favoreció la decantación por el sí, en lo cual coincidimos con este autor. Una coordinación que estuvo determinada por la docilidad habitual de aquella Cámara que siempre fue favorable a las ini-

TABLA I. Votos a la ley para la reforma política por grupo profesional de funcionarios

	SI	NO	ABSTENCIÓN
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	10	3	3
ENSEÑANZA	6	2	0
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	54	6	1
MILITAR	19	13	1
DIPLOMÁTICO	3	0	0
UNIVERSIDAD	38	0	0
TOTAL	130	24	5

Fuente: Datos oficiales y elaboración propia.

ciativas del gobierno y, de hecho, la mitad de los procuradores votaron a favor de la Ley para la Reforma Política como votaron sí al paquete reformista Arias-Fraga, justo unos meses antes.²⁸

Examinando con mayor detalle a este subgrupo de procuradores, pueden observarse sensibles diferencias del sentido del voto en función de su permanencia en las Cortes. Es decir, aquellos que estaban en su primera legislatura presentaron una mayor tendencia a votar en favor de la reforma que los que llevaban más de una legislatura a sus espaldas. Así, casi el 43% de los 130 procuradores funcionarios que votaron sí estaban en su primera legislatura, un porcentaje que ascendía en términos de edad: el 45% de los favorables a la reforma había nacido después de 1921 y nadie menor de 55 años votó en contra. La edad —la pertenencia a una generación y a su vivencia colectiva— parece que desempeñó un papel.

Hemos tomado como referencia el año 1921 como divisoria temporal entre quienes podrían guardar un recuerdo claro de la guerra y aquellos que crecieron en las décadas siguientes sin experiencias directas del conflicto, familiarizados con el Frente de Juventudes y el Sindicato de Estudiantes Universitarios (SEU). Dentro de este segundo grupo, Gil Pecharromán diferencia entre la llamada *generación del Príncipe*, formada por jóvenes falangistas esca-

samente ideologizados y del que surgirían figuras reformistas como Adolfo Suárez o Gabriel Cisneros, y otra más minoritaria, fuertemente ideologizada.²⁹ Estos últimos pertenecen a lo que Antonio Izquierdo denominó la «generación perdida»,³⁰ ya que con la llegada de los tecnócratas al poder a partir de 1956 (vinculados en su gran mayoría al Opus Dei), no consiguieron la proyección política esperada dentro de un régimen en evolución relativa al calor de las circunstancias. Todo apunta a que los funcionarios procuradores más jóvenes no se identificaban mayoritariamente con esa «generación perdida». Además de ser políticos tenían una profesión y ocupaban un estatus al pertenecer muchos de ellos a cuerpos de elite de la administración civil. Los nacidos antes de 1921, aun estando también a favor de las reformas, presentan más variedad en su orientación del voto, además de la presencia de militares que, en su mayor parte, tenían más de 60 años.³¹

Otro ángulo que nos proporciona información es ver cuál fue el sentido del voto de los procuradores funcionarios en las anteriores votaciones, especialmente en las de los meses de junio y julio de 1976 (proyecto de ley de asociaciones y modificación del Código Penal).³² Obsérvese que no analizamos el voto del conjunto de procuradores funcionarios en esas fechas; lo que vamos a hacer es ver qué votaron con anterioridad los mismos procuradores funcionarios presentes en las sesiones de no-

viembre de 1976 que aprobaron la Ley para la Reforma Política. El distingo es pertinente porque, pese al escaso tiempo transcurrido, la movilidad en los procuradores era importante a causa de las frecuentes renovaciones. A ello hay que sumarle, además, las ausencias de algunos de ellos que no estuvieron presentes en todas las votaciones. Así pues, de los 159 procuradores que votaron en noviembre, sabemos que lo habían hecho al menos 119 de ellos en junio y 132 en julio. Son, por tanto, dos muestras representativas del grupo original que estamos tratando.

¿Cuál fue su posición en esas dos votaciones? Pues ocurrió lo que cabía esperar: la mayor parte votaron sí en ambas ocasiones. El 81,51% de los 119 procuradores funcionarios en junio y el 51,52% de los 132 presentes en julio votó favorablemente. De nuevo, se situaban por encima del porcentaje general obtenido por todo el conjunto de miembros de las Cortes (aprobación por un 69,77% y un 49,70% en las respectivas sesiones indicadas). Llama la atención que el apoyo de los procuradores con la condición de funcionario fuese mucho mayor en junio que en el mes de julio. Veamos esta cuestión.

El proyecto de reforma Arias-Fraga se estructuraba en una serie de cambios legislativos parciales orientados a la apertura del régimen. Las Cortes tuvieron que pronunciarse en el segundo trimestre de 1976 sobre un proyecto de ley de reunión, otro de asociaciones y otro sobre la reforma del Código Penal. Detrás de todo ello estaba la necesidad de reconocer a los partidos políticos para alcanzar un régimen democrático. Y en este proceso de repetidas consultas se abrió extraordinariamente la posibilidad de que la postura de los procuradores no fuese siempre igual. La votación del proyecto de ley de reunión fue sencilla: ni fue nominal, ni tuvo una oposición significativa, registrándose sólo 4 votos negativos y 25 abstenciones.³³

Pocas semanas más tarde, sin embargo, el procurador Dionisio Martín Sanz promovió una recogida de firmas en torno a un documento conocido como el «Escrito de los 126» ante el permiso concedido por el gobierno a la celebración de un congreso de la Unión General de Trabajadores (UGT) a mediados de abril de 1976. Aunque aquella iniciativa gubernamental tuvo por objetivo el reforzamiento del sindicato socialista frente a Comisiones Obreras (CCOO), recibió la oposición frontal de los más inmovilistas porque consideraban que se estaba violando la legalidad. Los procuradores que firmaron el escrito de Martín Sanz eran, sin duda, los más férreos opositores a cualquier apertura. Algunos firmantes se desvincularon del documento posteriormente y los 126 quedarían en 97.³⁴ En el caso de los procuradores funcionarios presentes en noviembre de 1976, sólo una docena lo suscribió; la mayor parte, militares.

Los ánimos subieron de tono cuando se trató el asunto de las asociaciones, tema tabú desde los sectores más inmovilistas que veían en el horizonte el fantasma de la aparición de los partidos políticos, pero los votos en contra no superaron el centenar. Y los funcionarios, a excepción de los militares, votaron ampliamente a favor porque el asociacionismo político no era percibido como un riesgo para ellos y, además, porque hacía tiempo se venía registrando el deseo de organizarse como sindicatos o grupos profesionales en la defensa de sus intereses.³⁵ Si además tenemos en cuenta que el porcentaje apuntado no refleja exactamente el voto de todos los procuradores funcionarios sino sólo el de aquellos que también votarían en noviembre, puede entenderse ese alto respaldo (81,51%).

Sin embargo, la votación sobre la modificación del Código Penal —aunque logró aprobarse— recibió un apoyo mucho menor el 14 de julio. Para algunos observadores del momento

podía parecer que la resistencia a las reformas no había hecho otra cosa que crecer en el seno de las Cortes. Del apoyo casi unánime a la ley de reunión hasta los 174 votos en contra de la modificación del Código Penal había una notable diferencia. Incluso entre los procuradores funcionarios se extendió el rechazo, sin que este llegase a ser mayoritario: 68 síes, 44 noes y 20 abstenciones. No sólo entre los militares; lo llamativo ahora es que hasta miembros de los cuerpos de elite de la Administración se posicionaron en contra. Y creemos que fueron factores circunstanciales los que favorecieron esa actitud por parte de unos procuradores que habían mostrado una actitud receptiva ante las reformas y lo volverían a hacer en noviembre. De hecho, 21 de los 44 votos negativos de julio se convertirían en síes en noviembre.

En primer lugar, conviene recordar cómo se había llegado a la sesión del 14 de julio. En principio, la modificación de una serie de artículos del Código Penal era indispensable para el desarrollo de la ley de reunión y la de asociaciones. Probablemente lo lógico hubiera sido la modificación previa del Código Penal para evitar lo que finalmente se dio: la aprobación de las leyes de reunión y asociaciones aperturistas, pero el mantenimiento de una regulación penal heredada del franquismo. En realidad, la modificación del Código Penal debería haberse aprobado el 9 de junio, inmediatamente después de la votación que aprobó la ley de asociaciones. Sin embargo, el 9 de junio por la tarde comenzó la discusión sobre el proyecto de ley de modificación y el procurador Rafael Díaz-Llanos, brillante jurista que sirvió durante la guerra en la asesoría jurídica del Cuartel General de Franco, dejó desarbolada la propuesta del gobierno. El impacto de su intervención —de «mazazo» lo calificó la prensa— arrastró las simpatías de una parte importante de los procuradores obligando al gobierno a recular y al presidente de las Cortes a la adopción de una extraña fórmula

presuntamente permitida por una interpretación del reglamento de aquellas Cortes.³⁶ La salida adoptada fue que el gobierno aceptaba una revisión del texto y el presidente procedió a una votación de las «líneas generales» para someter el contenido concreto del articulado a la comisión de Justicia. Y así fue: el texto fue aprobado, pero bajo la condición de volver a votar las modificaciones concretas en un Pleno próximo.³⁷

Durante los días 21 y 23 de junio la Ponencia estudió las reformas textuales que intentaban llevar a cabo. Uno de los principales escollos era la reforma del artículo 172 que, en términos más directos, se resumía en la penalización del partido comunista. El 14 de julio se produjo la reunión del Pleno para aprobar —o rechazar— definitivamente la modificación del Código Penal. La situación resultaba profundamente extraña porque se había producido el cambio de gobierno apenas quince días antes y porque lo que ahora se sometía al Pleno era la aprobación del texto de una serie de artículos, aunque las líneas generales ya habían sido aprobadas en junio. Por si fuera poco, en la Comisión de Justicia se planteó un voto particular que podía interpretarse como una «sugerencia» al Pleno de las Cortes. Torcuato Fernández-Miranda, en su papel de presidente de las Cortes, tenía ante sí toda una papeleta y lo intentó solventar mediante tres votaciones seguidas en la tarde del día 14. Por un lado, invitó a votar si se aceptaba o no la «sugerencia» de la Comisión. Salió que sí y, entonces, se pasó a votar el punto 5º del artículo 172. Es decir, si se dejaba en su redacción original («Las que sometidas a una disciplina internacional se propongan implantar un sistema totalitario») o se adoptaba una fórmula relativamente más suave en la prohibición de ciertas fuerzas políticas («Las que 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 par-

ticipación política»). No se aprobó y, por tanto, el texto se quedó en su redacción original. Es de señalar que el nuevo gobierno se abstuvo en estas dos votaciones y que procuradores tan singulares como el expresidente Arias votó a favor en las dos ocasiones. Finalmente, el proyecto se sometió a votación y salió aprobado. En esa ocasión el gobierno Suárez votó a favor, pero no consta el voto de, por ejemplo, Arias Navarro, que debió marcharse de la reunión tras el rechazo de la segunda votación. En el fondo, todo quedó igual que el 9 de junio, lo cual supuso un paso más en favor de la reforma Arias-Fraga aunque ese proyecto fuese ya agua pasada y Suárez estuviera pensando en otra vía más directa y menos tortuosa para llegar a un sistema democrático.

Todo quedó igual, pero juristas, abogados del Estado, técnicos de la Administración Civil y letrados de las Cortes votaron en contra. Y no era por pertenecer al «búnker»; lo que había ocurrido es que la tramitación de la reforma del Código Penal estuvo llena de irregularidades e interpretaciones forzadas. Y todo aquel complejo y errático proceso no fue bien visto por buena parte de los procuradores. Tampoco tenía mucho sentido pronunciarse sobre iniciativas de un gobierno que ya no existía.

La docilidad como inercia

Los procuradores que tenían la condición de funcionarios no conformaban la mayoría de la Cámara. Sin embargo, sí tenían una presencia significativa en grupos pro-reforma como fue el caso de Grupo Parlamentario Independiente, que también aglutinaba a procuradores en general más jóvenes.³⁸ Ese sesgo es coincidente con el relativamente mayor porcentaje de procuradores favorables a las reformas entre los de procedencia profesional funcional, a excepción de los militares, tal y como hemos apuntado. El porcentaje mayoritario de voto a

favor de la reforma en ese tercio de procuradores está claramente justificado y se inscribe en una relativa mayor independencia de la vida política y a una menor edad.

No obstante, el que un tercio de los procuradores (funcionarios) votase mayoritariamente a favor de la reforma no termina de explicar el sentido de voto de los otros dos tercios (no funcionarios), que también se decantaron por la reforma. Y, en este sentido, creemos que hay dos factores importantes a tener en cuenta: en primer lugar, la actitud dócil de aquella cámara ante las propuestas del gobierno; en segundo, la adscripción ideológica de los procuradores que, siendo variada, no excluía la aceptación de reformas ante la orfandad producida por la desaparición de quien fuera jefe del Estado durante casi 40 años. Examinemos con mayor detalle cada uno de estos factores.

Dentro de un régimen de carácter personal como fue el franquista, las Cortes carecían de un auténtico control sobre el poder ejecutivo y siempre se manifestaron a favor de las consignas emitidas desde el gobierno que siempre se mantuvo bajo la última palabra del dictador. Era, además, lo que se podía esperar de una cámara cuyos miembros se seleccionaron siempre a partir de los resortes del poder. Ni siquiera la elección «popular» del tercio familiar (a partir de la Ley Orgánica del Estado de 1967) cambió significativamente aquella tendencia. A lo sumo podía oírse alguna voz excepcionalmente discordante pero, desde luego, la mayoría de las Cortes nunca se pronunció contra el gobierno y, menos aún, contra el *Caudillo*. La consecuencia de lustros de docilidad se sostuvo durante los meses posteriores a la muerte de Franco. Al fin y al cabo, el testamento de Franco había sido muy claro en su deseo de transferencia de lealtades al nuevo jefe del Estado —el rey Juan Carlos I— y a sus decisiones como, por ejemplo, el nombramiento del primer gobierno de la monarquía presidido por Carlos Arias

Navarro. Desde esta óptica era lógico que las Cortes votasen en favor de las propuestas del poder ejecutivo como ocurrió en junio y julio de 1976 cuando tuvieron que mostrar su parecer ante la ley de asociaciones y la reforma del Código Penal. Ciertamente, hubo más procuradores en contra de las propuestas del gobierno en julio que en junio, pero un número significativamente alto de procuradores (257) igual votaron a favor de las reformas del gobierno Arias que a las de Adolfo Suárez, el siguiente presidente.³⁹ Ese alto número favorecería que pudieran sumarse más entre aquellos procuradores que rechazaron sólo alguna de las propuestas de Arias.

Esa docilidad de las Cortes no estaba restringida a las paredes de las instituciones políticas. En realidad, era el reflejo de la sociedad de la época. Nadie, en su sano juicio, pensaba en la posibilidad real del derrocamiento de la dictadura a comienzos de los setenta. Lo que tampoco nadie podía negar sensatamente era el envejecimiento del dictador que, por fuerza, tendría que desembocar en su muerte, denominada eufemísticamente el «hecho biológico». Pero mientras llegaba ese momento, no todos estaban dispuestos a movilizarse como sí hacían sectores muy activos del mundo obrero y estudiantil. Es indudable la importancia de sindicatos, asociaciones y partidos clandestinos movilizados en favor de las libertades, pero la mayor parte de la sociedad no estaba implicada directamente en la lucha antifranquista. Para los años sesenta, la prolongada dictadura había asistido a un relevo generacional y las preocupaciones se centraban entonces más en la mejora de las condiciones de vida que en la transformación radical de un régimen cuyo origen se situaba en una guerra civil de la que pocos querían acordarse. Había una «gran falta de cultura política»⁴⁰ y aunque muchos deseaban cambios que nos homologaran poco a poco con el resto de Europa, rechazaban la incertidumbre que pudiera poner en riesgo sus vidas.

Esa posición mayoritaria de la sociedad española de aquel entonces supuso un factor de estabilidad para un gobierno que quisiera poner en marcha un proceso de reforma moderado para evitar posibles rupturas de resultado imprevisible. En esa moderación no cabía plantear abiertamente unas Cortes Constituyentes o formular un referéndum sobre la Monarquía⁴¹ ante una población mesócrata que tenía aversión inicial a resultados aventurados. En una encuesta realizada en septiembre de 1968, nada menos que un 78% de los encuestados manifestaron tener poco o ningún interés por la política. Años más tarde, en junio de 1976, el 42% de los encuestados se abstuvo de responder sobre sus preferencias de reforma o ruptura ante el nuevo marco político que se estaba configurando. Esas actitudes, sin embargo, fueron mermando a lo largo de 1977, con una presencia cada vez menor de la respuesta «no sabe-no contesta» y con unas tendencias que, sin acercarse nunca a los extremismos, paulatinamente se acercaban al ámbito del centro izquierda.⁴² Todo ello es perfectamente compatible con el ascenso de tiradas de nuevos periódicos y revistas durante los años iniciales del tránsito político, sin olvidar que en los años sesenta los ejemplares de revistas como *¡Hola!* o *Semana* multiplicaban la tirada de publicaciones como *Cuadernos para el Diálogo* o *Triunfo*.⁴³

Que la inmensa mayoría de la población española no parecía estar directamente comprometida con la lucha antifranquista no significa que estuviera alineada con el inmovilismo. Por el contrario, estaba abierta a cambios y reformas siempre que no implicaran amenazas graves ni convulsiones. En ese deseo de introducir reformas dentro de un orden no se diferenciaban de buena parte de los procuradores en las Cortes de 1976. Y ello nos conduce a preguntarnos sobre el término «búnker», el cual hizo fortuna en aquellos días circulando con profusión entre los medios. ¿Qué significaba

el «búnker» y cuántos miembros tenía? ¿Eran aquellas Cortes una expresión del «búnker» y por ello resulta tan sorprendente que aceptaran la Ley para la Reforma Política?

Lo cierto es que el aireado «búnker» nunca llegó a ser definido claramente como una categoría y todo apunta a que fue utilizado como instrumento de admonición en los medios. Pocas publicaciones trataron el concepto y lo más completo que hemos hallado es el libro de Antonio Álvarez Solís titulado *Qué es el búnker*,⁴⁴ quien fue un periodista que fundó la revista *Interviú* y debía ser buen conocedor del franquismo al haber servido como secretario personal del gobernador civil Felipe Acedo Colunga durante la década de los cincuenta. Álvarez diferenciaba entre tres tipos de «búnker»: el callejero (grupos extremistas), el difundido entre la masa, (impregnada de valores esencialistas como los de orden, paz, unidad, continuidad, etc.), y el institucional. El primero era el menos difuso pues se manifestaba violentamente en la calle, pero el propio autor tuvo mayor dificultad para delimitar el «búnker-masa» y el «búnker-marco» institucional. Consideró a este último el más importante y, sin límites claros, tiró por elevación metiendo en el «búnker» a personas tan variadas como Fernández-Miranda, Arias Navarro o José Antonio Girón de Velasco. Si pertenecer al «búnker» significaba inmovilismo, sólo hombres como Girón eran acreedores de esa calificación. La mayor parte de los procuradores –por mucho que se les tachara de ello– no eran inmovilistas a ultranza. Muchos personajes del Movimiento no estaban dispuestos a seguir los planteamientos de un Girón de Velasco como le ocurrió a Eduardo Navarro.⁴⁵ La Delegación Nacional de Provincias conocía también la heterogeneidad relativa de los principales componentes del Movimiento a las alturas de 1974-1976.⁴⁶

Por tanto, ni el «búnker» era numéricamente mayoritario ni las actitudes en favor del

reformismo eran minoritarias. Si a ello sumamos la docilidad habitual de la cámara bajo el franquismo podemos entender las razones de su conocido como *harakiri*. Aquellas Cortes estaban conformadas por individuos no habituados a partidos ni disciplinas de grupo tal y como son habituales en un parlamento. Había afinidades entre ciertos círculos informales de procuradores –además de existir ya organizaciones como la recién fundada Alianza Popular (AP)– pero esas relaciones eran aún laxas y no determinaban por completo el voto del procurador. De ahí que el gobierno Suárez se afanase en contactar personalmente con los procuradores para asegurarse su voto ante la Ley para la Reforma Política. Esa estrategia de «trabajar» el voto de los procuradores a fondo fue un éxito para Suárez, que no se tuvo en cuenta unos meses antes bajo la presidencia de Arias, algo imprescindible dada la fragmentación del paquete reformista de Fraga-Arias consistente en una serie de reformas legislativas que requerían de la aprobación de las Cortes.

Son numerosas las referencias sobre las reuniones mantenidas con los procuradores, (Osorio, Otero Novas, Martín Villa, Navarro, etc.), y todas coinciden en afirmar que no resultó difícil convencer a la mayor parte de ellos. Al núcleo mayoritario que no rechazaba una posible reforma vino a sumarse un número importante de procuradores que vio claro que el inmovilismo no conducía a ninguna parte. Pesaba mucho el miedo a quedarse descolgados en el futuro si se quedaban en el bando minoritario del «búnker», de los inmovilistas a ultranza. Aunque se especuló con posibles amenazas de informes perjudiciales para doblar el voto de algunos procuradores, lo cierto es que la mayor parte se convenció de la imposibilidad de perpetuar el régimen franquista sin Franco. El sentimiento de orfandad tras la desaparición del dictador, la incertidumbre, las actividades de la oposición y el entorno internacional fue-

ron factores de contexto suficientes para que la mayoría de los procuradores entendiera que, si había posibilidad de una relativa supervivencia política, esta venía de la mano de la aceptación de la Ley para la Reforma Política. En ese sentido, coincidimos con la «coordinación de expectativas» apuntada por Sánchez-Cuenca como uno de los mecanismos clave para comprender el amplio apoyo obtenido en las Cortes por parte de la reforma propuesta por el gobierno Suárez.⁴⁷

Todo ello no quiere decir que la mayor parte de los procuradores anhelara un proceso de reforma, ni siquiera tampoco el subconjunto de ellos que tenían la condición de funcionario de carrera. Muy probablemente, pocos de ellos tenían deseos o voluntad de cambio mientras Franco estaba presente, por más que se preguntasen acerca del futuro tras el «hecho biológico». Pero una vez desaparecido el general Franco y ante la imposibilidad del inmovilismo, algunos acariciaron la posibilidad de seguir una vida política adaptándose a los tiempos. No fue casual que los miembros de AP negociaran con el gobierno el modelo electoral (mayoritario o proporcional) a cambio de su sí a la reforma. La inspiración del voto mayoritario que trajo Fraga de su estancia en el Reino Unido cedió en favor del voto proporcional y un mínimo de representación de las provincias más despobladas defendida por el gobierno. La cuestión de cómo se articularían las nuevas elecciones no era cuestión menor. Como afirmó el procurador Dionisio Martín Sanz: «Sé que en el fondo lo que están todos pensando es ver si por un camino u otro vuelven aquí. Ese es el problema». Curiosamente, recibió grandes aplausos.⁴⁸

Tras esas adhesiones tan gratuitas como la expresión de un aplauso, se escondía una sensible tibieza. Una tibieza que ya era detectable cuando se discutieron las reformas de Arias-Fraga. Para un partidario de mantener las esencias del franquismo, Antonio Izquierdo, fue

sorprendente que los procuradores no hubieran planteado siquiera objeciones al sufragio «inorgánico» que se pretendía introducir:

Desde los sectores fieles al Régimen podrían alzarse voces precisando [las] cuestiones más delicadas y graves de una reforma que sustituirá el sistema orgánico, previsto en las Leyes Fundamentales, por otro inorgánico. Nadie ha dicho nada o los reparos han sido mínimos, salvo algunas aisladas excepciones.⁴⁹

La mayor parte de los procuradores que votaron a favor de la reforma no prosiguieron una carrera política de relevancia. Sin embargo, algunos sí consiguieron permanecer en las Cortes, ya fuese como diputados o senadores. Era una minoría pero bastante significativa: un 13,42% de todos los miembros de ambas cámaras en 1977 había sido procurador con anterioridad.⁵⁰ La expectativa de poder continuar en la política tuvo que ser percibida por muchos procuradores como una posibilidad bastante real durante las conversaciones con miembros del gabinete de Suárez. Cosa distinta sería, en efecto, que la mayor parte de ellos alcanzaran esa meta en un régimen electoral de libre concurrencia. Las probabilidades de seguir una carrera política fueron más atractivas que la realidad posterior.

Pero no todos tenían la mira puesta en seguir en primera línea política a cambio de su voto afirmativo. Hubo excepciones. Un ejemplo fue el de Carlos Arias Navarro quien tras ser presidente volvió a ser procurador y votó a favor de la Ley para la Reforma Política. El 22 de abril de 1977 el joven periodista Pedro J. Ramírez, quien entonces trabajaba para ABC, entrevistó a Arias con motivo de la presentación de su candidatura al Senado por AP. De la misma se desprendía que el expresidente ya no tenía ambición política sólida y era un hombre que se alejaba de la política. Ni siquiera quería estar en el Congreso; tan sólo aceptaba estar

en el Senado como una especie de referente de un pasado que ya no volvería. En el fondo dejaba entrever su «sentimiento de orfandad» desde la desaparición de Franco. Si decidió presentarse fue por la invitación de Fraga y por el curso que estaban tomando las cosas, siendo el detonante la legalización del partido comunista. Había votado a favor de la reforma y guardó un prudente silencio durante los tres días de sesiones, pero rechazaba lo lejos que se había ido. Su voto favorable lo justificó en los siguientes términos:

Desde que cesé en la Presidencia del Gobierno he permanecido en el más absoluto silencio, con sincero respeto y apoyo al nuevo Gabinete, para quien formulé mis mejores votos y a quien, modestamente, he respaldado con mi voto en las Cortes a cuantos proyectos ha presentado, aunque para ello tuviera que superar justificadas discrepancias, confiado, como tantos otros, en las seguridades que la Cámara recibía.⁵¹

Como Arias Navarro, es probable que otros procuradores se sintieran decepcionados, especialmente tras la legalización del PCE. Algunos intentaron presentarse a las nuevas Cortes democráticas pero no lograron sacar acta, como también fue el caso del expresidente. En esas circunstancias, para los funcionarios de carrera la salida lógica era reintegrarse a sus escalafones y proseguir una vida más discreta. Si albergaron ambiciones de continuar en la política sus esperanzas se verían muy pronto frustradas, aunque siempre contaban con sus carreras profesionales e, incluso, podían desempeñar cargos técnicos de relevancia.

Conclusiones

La aprobación de la Ley para la Reforma Política ha sido objeto de numerosos estudios ofreciendo una serie de conclusiones que vienen a ser complementarias. Así, sabemos que la reforma de Suárez presentaba una mayor sen-

cillez que las anteriores, favoreciendo una toma de postura más clara entre los procuradores. La creación de una atmósfera pública favorable al cambio –incluida hasta la propia cúpula militar tras el encuentro con Suárez– favoreció que los procuradores dudosos se sumaran al carro vencedor. La propia prensa era mayoritariamente pro-reformista y publicaron previsiones de voto favorables al proyecto.⁵² Encima, era conocida la inercia institucional de las Cortes en su tendencia a respaldar las decisiones e iniciativas del gobierno de turno.⁵³

A esa atmósfera favorable habría que añadir la debilidad relativa de las estructuras del Movimiento carentes de un liderazgo claro. Ni siquiera los ministros-secretarios generales habían desempeñado ese papel desde hacía lustros. Su rol siempre estuvo por debajo de los dictados del jefe del Estado. Suárez tampoco fue un auténtico líder del Movimiento en su etapa de ministro-secretario general: se limitó a mantener el control de unas estructuras desorientadas como herramienta para abortar los proyectos de reforma bajo el gobierno de Arias. Cuando Suárez se convirtió en presidente, su sucesor y hombre de confianza –Ignacio García López– se encargaría de encauzar a la organización hacia el desguace en la primavera de 1977. Tal era la ductilidad de las estructuras del Movimiento por esas fechas.

Los procuradores funcionarios, en general, se mostraron ligeramente más favorables a las reformas de Arias-Fraga y de Suárez que el conjunto de la Cámara, más aún si eran jóvenes. Todas las votaciones así lo muestran. Aquellos funcionarios eran empleados públicos, conocían bien los entresijos del Estado y eran conscientes en su mayoría de la necesidad de cambio y, en el caso de algunos cuerpos, de la defensa de sus intereses.

Pero la mayor parte de aquellos funcionarios no proseguiría una carrera política de impor-

tancia y retornaron a sus cuerpos respectivos. No parece, pues, que las promesas de seguir en política constituyeran el determinante exclusivo de su voto. Otra cosa es que se despertaran expectativas en un número de ellos que coadyuvase a la precipitación de los apoyos a la reforma. Obviamente, no todo el protagonismo residió en el Estado y en la iniciativa del gobierno, pues se encontraban bajo las presiones de diversos frentes de oposición que también influyeron. Pero creemos que es importante explorar esa perspectiva habida cuenta de los grados de desmovilización de buena parte de la población, de las divisiones internas y pugnas por el poder entre las derechas, y de las influencias externas que fueron captadas y canalizadas por miembros cualificados del personal político, muchos de ellos altos funcionarios.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR DE LUQUE, Luis, «Ley para la reforma política y referéndum», *Una ley para la transición: XXV Aniversario de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977): XXV Aniversario de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977)*; Caja de Burgos, Burgos, 2003, pp. 79-86.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián, *Burocracia y poder político en el régimen franquista: el papel de los cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián, *El origen geográfico de los funcionarios españoles*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1980.
- ÁLVAREZ SOLÍS, Antonio, *Qué es el búnker*, Biblioteca de Divulgación Política-La Gaya Ciencia, Barcelona, 1976.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *La conquista de la transición (1960-1978). Memorias documentadas*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- ARTOLA, Miguel et al., *Sociología de la administración pública española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, 1968.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano y GARCÍA MA-DARIA, José María, «Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales», *Sistema*, n.º 28, 1979, pp. 3-50.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Tecnos, Madrid, 1999.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Estructura de la función pública y burocracia en España*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984.
- BALLESTER CARDELL, María, «Las Cortes en la transición política española: de la Ley para la reforma política a la Constitución», en SERRA BUSQUETS, Sebastià, y RIPOLL GIL Elisabeth, *El parlamentarisme en perspectiva històrica: parlaments multinivell*, Vol. 1, Parlaments multinivel, 2019, pp. 71-97.
- BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael, *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*, INAP, Madrid, 1978.
- BELTRÁN VILLALBA, Miguel, *La elite burocrática española*, Ariel-Fundación Juan March, Madrid, 1977.
- BLAKELEY, Georgina, ««Vestir el muñeco»: Torcuato Fernández-Miranda, la «herestética» y la Ley para la Reforma Política», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 154, 2016, pp. 3-20.
- CALVO-SOTELO BUSTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la transición*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.
- CONTRERAS CASADO, Manuel, CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique, «La ley para la reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 168, 2015, pp. 77-114.
- CRESCO MONTES, Luis Fernando, *La función pública española, 1976-1986: de la transición al cambio*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001.
- DE LA FUENTE, Licinio, «Valió la pena». *Memorias*, EDAF, Madrid, 1998.
- DEVICENTE, Ciriaco, *La lucha de los funcionarios públicos*, Editorial Cambio 16, Madrid, 1977.
- DÍAZ-NOSTY, Bernardo, *Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos*, DOPESA, Barcelona, 1972.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, «La tramitación de la ley para la reforma política», *XXV Aniversario de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977)*; Symposium celebrado

- en Burgos los días 28 de febrero y 1 de marzo de 2002, 2003, pp. 65-77.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Juan, *El guionista de la transición: Torcuato Fernández-Miranda, el profesor del rey*, Plaza y Janés, Barcelona, 2015.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA, Pilar y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Lo que el rey me ha pedido: Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Plaza y Janés, Barcelona, 1995).
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, «Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictadura», *Vínculos de Historia*, n.º 1, 2012, pp. 247-270.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, «Renovación y continuidad de la elite política española durante la transición a la democracia: el caso de las Cortes Constituyentes (1977-1979)», *Historia Constitucional*, n.º 15, 2014, pp. 255-277.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, «Las Cortes durante la Transición: retrato en tres tiempos», en QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, Rafael y FERNÁNDEZ AMADOR, Mónica (coord.), *Poder y Transición en España: Las instituciones políticas en el proceso democratizador*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2017, pp. 117-134.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, «Los reformistas del franquismo en las Cortes: el Grupo Parlamentario Independiente», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 179, 2018, pp. 199-230.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *La nueva Ley fundamental para la reforma política*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.
- GUTIÉRREZ CARRERAS, Pablo F., «Antecedentes de la ley para la reforma política. la decantación de diversas propuestas reformistas (diciembre de 1975-agosto de 1976)», *Aportes*, n.º 94, 2017, pp. 111-148.
- GUTIÉRREZ MELLADO, Manuel, *Al servicio de la Corona: palabras de un militar*, Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1981.
- IZQUIERDO, Antonio, *El año siguiente*, Vasallo de Mumbert, Madrid, 1978.
- LAVILLA ALSINA, Landelino, «Elaboración y aprobación de la ley para la reforma política», *Una ley para la transición: XXV Aniversario de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977)*, Burgos, Caja de Burgos, 2003, pp. 51-64.
- LAVILLA ALSINA, Landelino, *Una historia para compartir: al cambio por la reforma (1976-1977)*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017.
- MAESTRE ROSA, Julio, *Procuradores en Cortes: 1943-1976*, Tecnos, Madrid, 1977.
- MAGALDI FERNÁNDEZ, Adrián, «La reforma que nunca fue. El proyecto de transición del último Gobierno de Franco», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 183, 2019, 219-240.
- MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Mis servicios al Estado*, Planeta, Barcelona, 1984.
- MELIÀ, Josep, *Qué es la reforma política*, La Gaya Ciencia, Barcelona, 1976, p. 72.
- MUÑOZ BOLAÑOS, Roberto: «El País de nunca jamás: el relato político de los intelectuales de la generación perdida en la España democrática», *La Historia, ¿Lost in translation?: Actas del XIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Albacete, UCLM, 2017, pp. 2935-2947.
- NAVARRO ÁLVAREZ, Eduardo, *La sombra de Suárez*, Plaza y Janés, Barcelona, 2014.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *La burocracia*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, *Memoria y esperanza: relatos de una vida*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2011.
- ORTIZ SÁNCHEZ, Manuel, *Adolfo Suárez y el bienio prodigioso*, Planeta, Barcelona, 2006.
- OSORIO, Alfonso, *De orilla a orilla*, Plaza y Janés, Barcelona, 2000.
- OTERO NOVAS, José Manuel, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, Editorial Prensa Ibérica, Barcelona, 2015.
- PEÑA GONZÁLEZ, José, «La Ley para la reforma política como factor legitimador del cambio», *Homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, Universidad San Pablo-CEU, 2005, pp. 449-464.
- PÉREZ ARES, María Isabel, «La Ley para la Reforma Política: el camino hacia la democracia», *Crisis, dictaduras, democracia: I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2008, pp. 355-362.
- PÉREZ TREMPES, Pablo, «La ley para la Reforma Política», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 54, 1978, pp. 125-178.
- PERNAUTE, M.^a Ángeles, *El poder de los cuerpos de*

- burócratas en la organización administrativa española*, INAP, Madrid, 1978.
- PONCE ALBERCA, Julio, «El régimen al final del régimen. Cambio social y último franquismo desde la Delegación Nacional de Provincias», *Alcores, revista de historia contemporánea*, n.º 19, 2015, pp. 175-206.
- RODRIGO, Javier, «La representación del «Caudillo» en la prensa del corazón (1944-1976), entre política, adhesión y normalización», *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, n.º 25, 2022, pp. 282-303.
- ROMÁN MASEDO, Laura, *Funcionarios y función pública en la transición española*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, «El proceso técnico-jurídico de elaboración de la ley para la reforma política», *Una ley para la transición: XXV Aniversario de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977)*, Burgos, Caja de Burgos, 2003, pp. 43-48.
- RUIZ CARNICER, Miguel, «Tan lejos, tan cerca. Percepciones públicas sobre el franquismo», en PONCE ALBERCA, Julio, y RUIZ CARNICER, Miguel, *El pasado siempre vuelve. Historia y políticas de memoria pública*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2021, pp. 127-157.
- RUIZ GARCÍA, María Isabel, «Adolfo Suárez y la ley de reforma política», *Historia de la transición y consolidación democrática en España: (1975-1986)*, Madrid, UNED, 1995, pp. 269-278.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio, *Atado y bien atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Alianza, Madrid, 2014.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel José, «The Political transition of the Francoist Cortes towards the law for political reform», *Estudios-Working Papers II (1990)*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, 1990.
- SASTRE GARCÍA, Cayo, *Transición y desmovilización política en España (1975-1978)*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.
- TUSELL, Javier y QUEIPO DE LLANO, Genoveva, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Crítica, Barcelona, 2003.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel, «El papel de la burocracia en la Transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación» en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, n.º 1, 2000, pp. 97-125

NOTAS

- 1 Martín Villa, 1984; Osorio, 2000; Oreja, 2011; Gutiérrez Mellado, 1981; Lavilla, 2017; Calvo-Sotelo, 1990.
- 2 Fernández-Miranda, 2015; Fernández-Miranda Lozana y Fernández-Miranda Campoamor, 1995; De la Fuente, 1998.
- 3 Otero, 2015.
- 4 Ortiz, 2006.
- 5 Navarro, 2014.
- 6 Alzaga, 2021, p. 454.
- 7 Aguilar de Luque, 2003, pp. 79-86; Ballester, 2019, pp. 71-97; Blakeley, 2016, pp. 3-20; Contreras y Cebrián, 2015, pp. 77-114; Fernández-Miranda Campoamor, 2003, pp. 65-77; González Navarro, 1977; Lavilla, 2017, pp. 111-148; Peña, 2005, pp. 449-464; Pérez Ares, 2008, pp. 355-362; Pérez Tremps, 1978, pp. 125-178; Rubio, 2003, pp. 43-48; Ruiz, 1995, pp. 269-278; Sánchez Navarro, 1990;
- 8 Sánchez-Cuenca, 2014.
- 9 Álvarez, 1980; Álvarez, 1984; Artola, 1968; Baena de Alcázar, 1999; Baena de Alcázar, 1984; Baena de Alcázar, y García Madaira, 1979; Bañón, 1978; Beltrán, 1977; De Vicente, 1977; Nieto, 1976; Pernaute, 1978; Román, 1998; Villoria, 2000, pp. 75-125; Díaz, 1972; Giménez, 2012, pp. 247-270; Giménez, 2017, pp. 117-134; Giménez, 2018, pp. 199-230.
- 10 Magaldi, 2019, pp. 219-240.
- 11 Tusell-Queipo de Llano, 2003, pp. 302-303. También fue llamativa la postura reluctante de Suárez en la Comisión Mixta (Comisión que él mismo propuso para que el Movimiento estuviera presente), pp. 269-276. También ver: Gutiérrez Carreras, 2017, pp. 111-148.
- 12 Por ejemplo, la entrevista que concedió a José Luis Alcocer y que fue publicada por el diario Pueblo el 2 de marzo de 1976. También fue publicada como folleto por las Ediciones del Movimiento.
- 13 Sánchez-Cuenca, 2014, pp. 163-169.
- 14 Otero, 2015, p. 55. La frustración del proyecto Fraga en pp. 110-115.

- ¹⁵ Lavilla, 2017, p. 131.
- ¹⁶ Otero, 2015, pp. 127-131. También Osorio expone sus aportaciones: Osorio, 2000, pp. 179 y ss. *Ibid.*, pp. 129 y 132-133.
- ¹⁷ Alzaga, 2021, pp. 520-522. Este autor, como otros, considera que el Consejo era el «guardián de las esencias del régimen» y que se opuso al proyecto. Pero lo cierto es que no fue una enmienda a la totalidad.
- ¹⁸ *El País*, 18-1-1977.
- ¹⁹ El informe en: Boletín Oficial de las Cortes Españolas, 21-10-1976. Sobre el procedimiento de urgencia: Martín Villa, 1984, p. 52.
- ²⁰ Lavilla, 2017, pp. 281-286.
- ²¹ Otero, 2015, p. 134; Martín Villa, 1984, p. 53.
- ²² Osorio, 2000, p. 238.
- ²³ ABC, 22-4-1977, pp. 11-12.
Diario de Sesiones de las Cortes Españolas, n° 29, X Legislatura, sesión 16-18-11-1976, pp. 184-185.
- ²⁴ Hemos confeccionado la tabla de procuradores funcionarios a partir de: Maestre, 1977; Quién es quién en las Cortes españolas, X Legislatura 1971-1975, Madrid, Documentación Española Contemporánea, 1972, además de las actas de sesiones de las Cortes y perfiles biográficos obtenidos en la red. La cifra es muy similar al 28% de funcionarios entre el total de procuradores proporcionado por GIMÉNEZ (2014). La contabilización precisa de los funcionarios siempre puede oscilar debido a que algunos tenían varias actividades profesionales (por ejemplo empresario agrícola y notario). Debido a la similitud de porcentajes, damos por válidos los datos a efectos de análisis. Según este autor, el porcentaje de funcionarios en las primeras Cortes democráticas se redujo, limitándose así la burocratización (Giménez, 2014, pp. 261-262). Sin embargo, no creemos que fuese así a juzgar por los datos proporcionados por Baena del Alcázar y García Madaira, pues éstos dan un porcentaje de altos funcionarios del 24,35% para el Congreso y del 32,79% para el Senado en 1977 (Baena-García, 1979, p. 8). Como ejemplo más reciente de la sobrerrepresentación del funcionariado entre los representantes: https://www.elespanol.com/espana/politica/20160806/145735760_0.html
- ²⁵ En términos generales, estos datos (centrados sólo en funcionarios) son relativamente coincidentes con los proporcionados por Sánchez-Cuenca que da 31 militares, 45 altos funcionarios y 43 profesores universitarios. Este autor, no obstante, introdujo otras categorías en las que podían mezclarse funcionarios y no funcionarios como las denominadas «profesional» y «otros trabajos». Si tenemos en cuenta que bastantes procuradores tenían más de una ocupación profesional (por ejemplo, abogado y militar), resulta sencillo que las cifras no concuerden. *Vid.*: Sánchez-Cuenca, 2014, p. 234, tabla 4.4.
- ²⁶ *Ibid.*, pp. 208-218.
- ²⁷ *Ibid.*, pp. 250 y ss.
- ²⁸ Muñoz, 2016, pp. 2935-2948.
- ²⁹ *Ibid.*, cita a Izquierdo, Antonio, *Yo, testigo de cargo*, Planeta, Madrid, 1981, pp. 177-178.
- ³⁰ Estas tendencias por edad también se perciben en el conjunto de procuradores. *Vid.*: Sánchez-Cuenca, 2014, p. 245. Este autor señala que la antigüedad en las Cortes no parece que fuese significativa, sin embargo no parece que sea la influencia tan escasa en el caso de los procuradores con la condición de funcionario.
- ³¹ Diarios de sesiones de las Cortes, 8-9-6-1976 y 14-7-1976.
- ³² *Ibid.*, p. 227.
- ³³ *Ibid.*, p. 230.
- ³⁴ Un ejemplo en De Vicente, 1977 y Crespo, 2001. ABC, 13-6-1976, p.8 (recogido en Archivo Linz). *Vid.*: <https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/rafael-diaz-llanos-mazazo--linz%3AR-28586>.
- ³⁵ ABC, 10-6-1976, p. 14. La propuesta del gobierno tenía incluso errores tipográficos, lo cual reconoció el ministro de Justicia. Diario de sesiones 8 y 9-6-1976, X Legislatura, p. 141.
- ³⁶ Giménez, 2018, p. 212.
- ³⁷ Sánchez-Cuenca, 2014, pp. 230 y 250-251.
- ³⁸ Ruiz Carnicer, 2021, p. 152. En 1995, en el curso de una entrevista, Suárez aseguró que tenían encuestas sobre un posible referéndum en torno a la Monarquía y daban datos desfavorables. *Vid.*: <https://www.lasexta.com/programas/sexta-columna/noticias/asi-confeso-adolfo-suarez-por-que-no-hubo-referendum-monar->

quia-o-republica-haciamos-encuestas-y-perdiamos_20161118582ef9fe0cf244336f09709f.html.

- ⁴⁰ Sin embargo, muestreos realizados por Gallup por aquel entonces no mostraban resultados tan desfavorables. *Vid.*: Miquel Calatayud, Jorge, “La transición a la democracia y la aceptación de la Monarquía española”, n.º 1/2017, REMCO, marzo.
- ⁴¹ Ruiz Carnicer, 2021, pp. 74, 150 y 152. Coincidente en buena medida con lo apuntado por Sastre (1997).
- ⁴² Rodrigo, 2022, p. 286.
- ⁴³ Álvarez Solís, 1976.
- ⁴⁴ Navarro, 2014, pp. 117-118.

⁴⁵ Ponce, 2015.

⁴⁶ Un resumen de las reuniones con los procuradores y las diversas interpretaciones en: Contreras-Cebrián, 2015, pp. 101-103.

⁴⁷ Diario de Sesiones de las Cortes Españolas, n.º 29, X Legislatura, sesión 16-18-11-1976, p. 186.

⁴⁸ Ver también: Melià, 1976, p. 72.

⁴⁹ Izquierdo, 1978, pp. 263-264.

⁵⁰ Baena y García, 1979, p. 17.

⁵¹ ABC, 22-4-1976, p. 11.

⁵² Sánchez-Cuenca, 2014, pp. 258 y 270-272.

⁵³ Sánchez Navarro, 1990, p. 24.