

**EL «DERECHO CONSTITUCIONAL
DE ANTICIPACIÓN»
EN LA PRE-TRANSICIÓN**

LEYRE BURGUERA AMEAVE

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN 2. PRE-TRANSICIÓN: ¿HACIA EL POSTFRAN-
QUISMO O LA DEMOCRACIA? 3. REFERENTES INTELECTUALES: LA
LIBERTAD COMO RESULTADO. 3.1. Áreas de interés. 3.2. La Universidad.
3.3. Textos o el juego de las conjeturas: 3.3.1. Algunos textos académicos de
referencia: a) *Estado de derecho y sociedad democrática* de Elías Díaz. b) *El desarrollo
político* de Manuel Fraga. c) *El principio monárquico* de Miguel Herrero de Miñón.
d) *Desarrollo político y Constitución española* de Jorge de Esteban y otros. 3.3.2. La
importancia de las revistas y periódicos. 4. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Fecha recepción: 20.10.2014
Fecha aceptación: 20.01.2015

EL «DERECHO CONSTITUCIONAL DE ANTICIPACIÓN» EN LA PRE-TRANSICIÓN

LEYRE BURGUERA AMEAVE

Profesora Ayudante de Derecho Constitucional (UNED)

1. INTRODUCCIÓN

Fernández-Carvajal en un artículo publicado en 1972, en la *Revista de Estudios Políticos*, planteaba la necesidad de conformar un «Derecho constitucional de anticipación» para «aclarar la naturaleza del sistema político definido en las leyes Fundamentales y (...) decirnos qué desarrollos políticos son congruentes con él y qué otros son incongruentes, y establecer además una cierta jerarquía o prioridad entre los desarrollos aceptables. Táctica y moralmente, estas explicaciones son absolutamente precisas si se quiere de verdad que el régimen evolucione, y no se limite a desfigurarse *ad captandam benevolentiam*»¹.

Esta voluntad de un cierto reformismo dentro de la legalidad existente reflejaba, a mi juicio, una postura intelectual muy presente y significativa en el ámbito académico durante el periodo previo a la transición ya que apostaba, en palabras del autor citado, por evitar «el vértigo del «punto cero», esto es, la tentación de abrir un inútil período constituyente en vez de rehacer y conformar desde dentro el sistema constitucional establecido»². En el mismo sentido, García San Miguel de forma explícita expuso en el prólogo a su obra *Teoría de la Transición*, el espíritu implícito que guió la escritura de dos artículos sobre el

¹ FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R. (1972). «El Gobierno, entre el Jefe del Estado y las Cortes (I)», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 183-184, mayo-agosto, Madrid, p. 6.

² *Ibidem*.

sistema político español y la oposición publicados en la revista *Sistema* durante la misma época: «(...) la afirmación del reformismo como método para conseguir cambios parciales, que no destruyen totalmente lo existente, sino sólo modifican en parte. Y se trata de un reformismo bastante moderado, que relega la utopía a un momento lejano e incierto y propone refugarla en la teoría (...) Se propone cambiar algo, pero no mucho y teniendo buen cuidado de que los cambios no promuevan, por reacción, retrocesos»³.

Efectivamente había que reformar, cambiar el sistema, pero esta tarea se concibió fundamentalmente desde el marco de la legalidad franquista.

Sin obviar la complejidad del contexto temporal del análisis, en este trabajo se pretenden explorar los textos de referencia académica que tuvieron cierta influencia en los años inmediatamente anteriores al inicio de la transición (1975) y preguntarnos si sus autores se podrían adscribir en el seno de los denominados «reformistas dentro de la legalidad franquista». Asimismo, destacar qué ideas postulaban y si éstas tuvieron su reflejo, de forma directa o indirecta, en la Constitución de 1978.

En definitiva, observar cómo el entorno de incertidumbre condicionó el «derecho constitucional de anticipación» supone aproximarse al estudio de la democratización española desde la clara consciencia de que el crecimiento económico no puede explicar por sí solo el cambio de régimen y que, como apunta Delgado Sotillos, en la búsqueda de los factores o condiciones de cambio cabe integrar, no sin dificultad, los procesos estructurales con los procesos contingentes⁴. En esta nueva vía de estudio, es en la que quisiera enmarcar el presente trabajo ya que, sin olvidar los factores estructurales, me centraré en un enfoque más contingente de análisis. En concreto, en los textos académicos de unas élites intelectuales que condicionaron el cambio. De este modo, y siguiendo a la citada autora, partiré de una premisa: en el caso español, el acuerdo de las elites se logró gracias a un proceso de convergencia en el que existía una constatación de lo inconducente de continuar resistiéndose al consenso, de modo que pese a que en ellas no existía un deseo expreso de cambio, aceptaron como irreversible la transformación progresiva de las condiciones generales⁵.

Por ello estimo que, en esta imparable evolución, los libros y artículos académicos no solo constituyeron un síntoma de cambio, sino que ejercieron, cada uno en su ámbito, una decisiva influencia en la voluntad de transición democrática.

³ GARCÍA SAN MIGUEL, L. (1981). *Teoría de la Transición. Un análisis del modelo español 1973-1978*, Madrid, Editora Nacional, p. 11.

⁴ DELGADO SOTILLOS, I. (2011). «Democracia y parlamentarismo», en DELGADO SOTILLOS, I., LÓPEZ NIETO, L. (comp.), *Actores y comportamiento político*, Madrid, UNED, p. 29.

⁵ *Ibidem*.

2. PRE-TRANSICIÓN: ¿HACIA EL POSTFRANQUISMO O LA DEMOCRACIA?

Existe un cierto consenso a la hora de atribuir el inicio de la transición a una fecha concreta: 1975, ya que coincide con el año de la muerte de Franco. Una muerte acontecida en noviembre de ese año, pero que venía precedida de unos años de incertidumbre, inestabilidad y cierto repliegue del régimen sobre sí mismo.

De este modo, se abría paso a una nueva etapa que había ido gestando sus bases ideológicas en lo que Morodo denominó como pre-transición política y que nos servirá de marco temporal de este trabajo.

Para este autor, 1969 fue un año políticamente clave por tres hechos significativos: el estado de excepción⁶, la designación de sucesor y las continuas tentativas asociacionistas. Todo ello perfilaba, al mismo tiempo, una explícita voluntad de previsión postfranquista y la intención de bloquear y controlar una evolución *post-mortem* del régimen que, en definitiva, marcaba el inicio de la pre-transición⁷.

Este rumbo de los acontecimientos circunscrito al proceso político intra-régimen⁸ estaba claramente constreñido por unos factores externos que, en el caso español y pese a sus peculiaridades, debe enmarcarse, según Tusell, en un contexto histórico amplio denominado la «tercera ola» de las democratizaciones, que tuvo lugar en los países del entorno del Mediterráneo en 1974 y que produjo la desaparición «de las dictaduras no totalitarias y de derechas (Grecia, Portugal y España)»⁹. En ese contexto existía ya un deterioro en la legitimidad de estos regímenes dictatoriales que observaban cómo sus resortes intelectuales viraban hacia posturas que no desdeñaban los principios democráticos.

La apertura hacia el exterior (en el ámbito económico e intelectual) y la mayor tolerancia del régimen con respecto a la prensa (Ley de prensa de 1966) y en general con la cultura, habían hecho quebrar la actitudes de base autoritaria de los españoles, favoreciendo la recepción de «nuevas ideas» tendentes a la democracia (como por ejemplo el pluralismo político).

⁶ A juicio de Preston, este estado de excepción podría considerarse como una reacción refleja ante los primeros síntomas de asfixia del régimen. En PRESTON, P. (1986). *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Barcelona, Plaza & Janes, p. 45.

⁷ MORODO, R. (1984). *La transición política*, Madrid, Tecnos, p. 84. A juicio de Tusell, la fase final del régimen de Franco (1969-1975) también podría denominarse como *tardofranquismo*. En Tusell, J. (1988). *La dictadura de Franco*, Madrid, Alianza, p. 261.

⁸ Que como señala Morodo se aceleró con la muerte de Carrero Blanco en 1973. *Ibidem*, p. 90.

⁹ TUSELL, J. (2007). *Historia de España en el siglo XX. 4. La transición democrática y el gobierno socialista*, Madrid, Taurus, pp. 14-15.

No obstante, pese a esos retazos de «apertura controlada», los resortes franquistas, que contaminaban la superestructura social y política de aquellos años, dificultaban el horizonte plenamente democrático de nuestro país.

Franco cerraría con su muerte toda una etapa que llevaba su nombre, pero, desde un alto nivel de abstracción en el análisis de aquella época, ¿se podía colegir que había sentado las bases para el desarrollo de un post-franquismo?, ¿cuánto tiempo duraría su legado? Como advirtió González Casanova en 1976: «Que nadie le haya podido arrebatarse el poder en vida demuestra que la sociedad española ha tenido cegado el camino de una *revolución*. Aquellos responsables del futuro que deseen evitarla deberán urgentemente llevar a cabo la *reforma* que los tiempos y la misma sociedad exigen. Este es el reto de los próximos años y de los días más próximos. Una nueva época empieza y habrá que saber, ya desde ahora, cómo puede acabar»¹⁰.

Ciertamente, la toma de conciencia de la crisis irreversible del franquismo se fue gestando lentamente debido, en parte, a lo que Tezanos calificó como desajuste entre las estructuras políticas del viejo régimen y las nuevas exigencias y necesidades de la sociedad española en transformación¹¹. Sin duda, no dejaba de ser una ironía histórica que el régimen de Franco pareciera ser víctima del mismo cambio social que había impulsado a partir de los años 60¹².

Algo normal si se tiene en cuenta que, precisamente, una de las peculiaridades del régimen franquista fue su prolongada duración hasta el punto de que, a día de hoy, resulta difícil su unívoca caracterización si no se acude a su sistematización por periodos¹³. Esta circunstancia deja en evidencia que, como señala Tusell, durante la dictadura, Franco no cambió (ni sus reacciones ni sus argumentos), sino que lo que se transformó radicalmente fue la propia sociedad española¹⁴. En cierta forma, como continúa afirmando este autor, «mucho antes de que las Cortes votaran la ley de reforma política, el régimen dictatorial se

¹⁰ GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1985). *El cambio inacabable (1975-1985)*. Anthropos. p. 18.

¹¹ TEZANOS, J. F. (1989), «La crisis del franquismo y la transición democrática en España», en TEZANOS, J. F., COTARELO, R. y BLAS, DE, A. (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, p. 10.

¹² FUSI, J. P. (1986). «Introducción» en *Revista de Historia de España*, 13, Madrid, p. 9.

¹³ Buena prueba de ello es la labor de recopilación emprendida por Torres del Moral respecto a las diversas calificaciones que se han propuesto para determinar la naturaleza del régimen franquista (en total 17): «régimen fascista», «dictadura militar-eclesiástica», «dictadura reaccionaria», «dictadura empírico-conservadora», «Estado capitalista de excepción», «régimen oligárquico totalitario», «régimen cesarista», etc. En TORRES DEL MORAL, A. (2012), *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Universitas, 7.ª ed., pp. 268-269.

¹⁴ TUSELL, J. (1988). *op. cit.*, p. 263.

había autodestruido al permitir que se engendrara una sociedad española que tenía poco que ver con la de 1936»¹⁵.

Sin embargo, como apunta Preston, dirigentes como Carrero Blanco y López Rodó no supieron percibirlo y desde su «continuismo» neofranquista endurecieron la violencia represiva oficial sin advertir los efectos adversos que estaban provocando: «la intensificación de las divisiones entre las fuerzas del régimen, y la clarificación de las opciones dentro de la oposición»¹⁶. Estas circunstancias evidenciaban incipientes movimientos anti-régimen pero, como señala este autor, la posibilidad de que pudiese instaurarse en España la democracia gracias a un consenso entre la oposición unida y los representantes políticos de la burguesía progresista era, en 1969, «un concepto confinado a las páginas de una revista de exiliados, conciencia de la izquierda culta, *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, donde Fernando Claudín, expulsado del PCE por herejía en 1964, propuso precisamente un escenario semejante, aunque su visión tuviera entonces escaso eco»¹⁷. De ahí que sea más preciso distinguir, dentro de la pre-transición (1969-1975), dos etapas diferenciadas por un hecho luctuoso, el asesinato de Carrero Blanco (1973).

En la primera fase de esta pre-transición (1969-1973), que será en la que nos centremos, se busca optimizar las «potencialidades democráticas» que ofrece el propio régimen (en especial, a partir de las interpretaciones complacientes de la Ley Orgánica del Estado de 1966) al verse favorecido por un clima de cierto aperturismo y desarrollo económico. Por ello, aunque el guión del post-franquismo parecía haber quedado cerrado mucho antes, resulta sintomático de toda esta etapa que, a la pregunta formulada tiempo atrás por Santiago Carrillo (*Después de Franco, ¿qué?*), le contestara Jesús Fueyo Álvarez desde el diario *Pueblo* el 24 de noviembre de 1966: *Después de Franco, las instituciones*¹⁸.

A partir de 1973 y hasta el fallecimiento de Franco en 1975, se contextualiza una segunda fase, en la cual se percibe que la vía de la interpretación aperturista de las Leyes Fundamentales resulta insuficiente para las demandas de la sociedad de entonces. Se había instalado una sensación generalizada de tiempo de espera ante un régimen carente de sólidos apoyos en las bases sociológicas y políticas, e inmerso en una crisis de identidad política. Como apunta Tezanos, era evidente el agotamiento (por envejecimiento o muerte) de las élites políticas franquistas que habían conformado los cuadros originarios del régimen, de modo que el problema se centraba ahora en la búsqueda de bases sólidas para su renovación que

¹⁵ *Ibidem*, p. 361.

¹⁶ PRESTON, P. (1986). *El triunfo de...op. cit.*, p. 68.

¹⁷ PRESTON, P. (1986). «La crisis del franquismo», en *Revista Historia de España*, 13, Madrid, p. 89.

¹⁸ FUSI, J. P. (1986), *op. cit.*, p. 44

garantizaran una cierta homogeneidad y lealtad. Una tarea que no fructificó, originando indudables fisuras en el aparato franquista, que había virado, por propia supervivencia, hacia prácticas políticas claramente «ideológicas»¹⁹.

Una descripción aguda de la situación es, a mi juicio, la señalada por Tusell, quien expone que la transición a la democracia, en aquellos días, puede explicarse en términos de rentabilidad para todos los actores del juego político, «pues al consenso para poner en marcha un nuevo régimen se llega cuando se percibe que el coste de la represión o de una insurrección violenta es excesivo, percibiéndose estas soluciones como inviables. Buena parte de las transiciones pacíficas fueron posibles cuando se repitió aquella situación histórica descrita por el socialista italiano Claudio Treves, poco antes de llegar el fascismo: ninguno de los adversarios era capaz de imponer su propio orden»²⁰.

Y lo cierto es que, en nuestro país, antes del fallecimiento de Franco, había habido ciertos intentos de consolidar posturas: en concreto en febrero de 1974, el nuevo presidente del Gobierno, Arias Navarro, había pronunciado un discurso supuestamente aperturista que pronto se desveló como improbable debido a las presiones de los grupos ultraderechistas del régimen (el denominado «bunker»). De modo que la sensación de fracaso de esta experiencia, unida al retorno del general Franco a la Jefatura del Estado tras una convalecencia en agosto de ese mismo año, los resultados de la «Revolución de los claveles» en Portugal (1974) y los efectos económicos de la crisis del petróleo de 1973 dotaron al clima político de entonces de una agrídulce sensación de fin de una época, pero ¿cómo debía reconducirse?

Autores como García San Miguel, a través de diferentes artículos publicados en la revista *Sistema*, veían como posible la consecución de reformas *en* el sistema pero no reformas *del* sistema; de ahí que insistiera en la necesidad de un reformismo en el interior del sistema, un reformismo de la legalidad que implicaba: « (...) prestar cierto apoyo a los evolucionistas de «dentro» sin intentar empujarlos infantilmente a la reacción, moverse en la legalidad dentro de lo posible aceptando la «corrupción» que ello implica a cambio de una mayor eficacia (...) Todo lo cual se basa, insisto, en que el régimen tenga posibilidades de evolución. Sé muy bien que lo anterior parecerá a muchos excesivamente moderado. Me permitiría preguntarles si acaso son más eficaces el verbalismo virulento carente de fuerza o elseudomoralismo consistente en decir a todo que no y no hacer nada»²¹.

¹⁹ TEZANOS, J. F. (1989), *op. cit.* p. 27.

²⁰ TUSELL, J. (2007). *op. cit.*, p. 17.

²¹ GARCÍA SAN MIGUEL, L. (1981). *op. cit.* p. 49.

El post-franquismo había comenzado su andadura, solo el tiempo y las circunstancias, determinarían su duración.

3. REFERENTES INTELECTUALES: LA LIBERTAD COMO RESULTADO

Quizá una de las preguntas que siempre acecha en los momentos de incertidumbre donde se aventuran cambios, es la que inquiere sobre el papel de los intelectuales²² como acicate o referente moral de la sociedad en la que viven. Y ciertamente en la España de la pre-transición su posición como agentes activos del cambio se percibía compleja en un contexto de difícil equilibrio de fuerzas.

Resulta paradójico observar cómo los propios resortes franquistas se resquebrajaban, de forma que los antaño pilares del régimen (Iglesia, Ejército y Movimiento) albergaban en su seno discrepancias y actitudes progresistas. En el caso de la Iglesia, tras asimilar las ideas del Concilio Vaticano II, se evidenció que no podían oponerse a un cambio que ellos mismos habían experimentado en su estructura. Se apreciaba una cierta evolución en algunos obispos españoles cuando, en 1969, no hacían mención ya a la enseñanza religiosa, sino a la educación en la fe, y propugnaban una educación social del cristiano capaz de integrar sus compromisos como ciudadanos de su tiempo. Asimismo, en contacto con la juventud y el mundo académico organizaron las «Semanas sociales de España», en las cuales, reunidos en lugares como Málaga, Valladolid o Murcia, debatían sobre temas como la democracia, la responsabilidad política, los partidos políticos, etc. Crearon el «Instituto Católico de Estudios sociales» e impulsaron organizaciones como la Juventud Obrera Católica (JOC) o las Hermandades Obreras de Acción Católica (HOAC).

Por su parte, el ejército no parecía oponerse radicalmente a la democracia (salvo algunas excepciones), de modo que como señalan Esteban y López Guerra, «su «no salida de los cuarteles», a medida que se producía el cambio, su papel de «gran mudo» al estilo del ejército francés, era un dato que había sido desconocido tradicionalmente en España» y que apuntaba a que si la transformación inevitable se hacía dentro de la legalidad existente y sin peligros de desintegración de la «patria», no se requeriría su intervención²³. En esta actitud, y como

²² En este sentido resulta interesante leer las apreciaciones realizadas por Marsal sobre el papel de los intelectuales como caja de resonancia de los sentimientos colectivos o altavoz de ideas generalizadas, en MARSAL, J. F. (1979). *Pensar bajo el franquismo. Intelectuales y política en la generación de los años cincuenta*, Barcelona, Edicions 62.

²³ ESTEBAN DE, J. LÓPEZ GUERRA, L. (1979). *De la dictadura a la democracia*, Madrid, Universidad Complutense, p. 19.

síntoma de cambio, merece la pena ser destacada la creación y el protagonismo de la Unión Militar Democrática (UMD). Y lo va a ser por dos motivos; el primero es porque materializa y da visibilidad a las discrepancias internas dentro de las fuerzas armadas. Y el segundo, y más significativo para el objeto del presente trabajo, es porque constata que, como señala Fernández López, el verdadero germen de la UMD nace en el ambiente universitario, en el cual casi todos sus miembros estudian y toman conciencia de la situación de España y las necesidades de cambio²⁴.

Ante el contexto descrito, si en el ámbito político parecía que se optaba por la consigna del consenso como la vía idónea para operar la transición, en el mundo académico se trataban de vislumbrar las posibilidades de evolución que ofrecía el ordenamiento jurídico heredado a la muerte de Franco, y en concreto, tal y como señala Tezanos, «el punto de vista de la residenciación de un principio de soberanía capaz de instar la propia transformación del marco político constitucional»²⁵.

En esta tarea se emplearon los intelectuales, conscientes de la necesidad de cumplir con unas expectativas a corto plazo. Las dos principales opciones oscilaban entre un continuismo más o menos confeso y una ruptura revolucionaria que enlazara la salida de la dictadura con la revolución interrumpida por la guerra civil. Como ha señalado Cotarelo, entre ambas actitudes había una amplia gama de reformistas que a su vez se subdividían en aquellos que profesaban un reformismo en el marco de la legalidad y aquellos que veían inevitable la derogación de la legalidad vigente. Fue precisamente ese centro reformista mayoritario el que acabó gestando el impulso que hizo posible la transición, al ser partidario de un cambio paulatino de las instituciones. Esta postura se fundamentaba en la aceptación incuestionable de todas las disposiciones institucionales de la dictadura por cuanto que habían conseguido establecer, gracias a las normas fundamentales, un sucedáneo de estructura constitucional²⁶. A su vez, y siguiendo a dicho autor, dentro de los reformistas intra-régimen, había que distinguir entre:

- a) Los que habían surgido en el seno del franquismo ya en los primeros años del decenio de 1960 (por ejemplo, Fraga). Una generación más doctrinaria que partía del supuesto de que las instituciones del régimen de

²⁴ FERNÁNDEZ LÓPEZ, J. (2002). *UMD. Los militares contra Franco*, Zaragoza, Mira editores, pp. 36 y 37.

²⁵ TEZANOS, J. F. (1989). *op. cit.* p. 10.

²⁶ COTARELO, R. (1989), «La transición política», en TEZANOS, J. F., COTARELO, R. y BLAS, DE, A. (eds.), *op. cit.*, p. 35.

Franco permitirían un «desarrollo político» conducente al establecimiento en España de una forma de régimen parangonable a los democráticos europeos.

- b) Otra generación más pragmática y pegada a la realidad, menos doctrinaria y por tanto sensible a las necesidades y demandas de la sociedad de entonces (por ejemplo, Martín Villa)²⁷.

Por su parte, García San Miguel distingue, dentro de los reformistas (en contraposición con los revolucionarios), a los evolucionistas del régimen (reformistas desde el poder), los reformistas legales (aquellos que no ocupan puestos de poder y cuyo objetivo es extender la conciencia democrática a amplios sectores sociales) y los reformistas ilegales (revolucionarios expectantes)²⁸. Esta detallada clasificación pone en evidencia el epicentro del interés analítico de este autor que, pese a las numerosas y significativas críticas que padeció²⁹, puso de relieve el convencimiento de la necesidad de reforma utilizando los mecanismos legales existentes que procuraran una transformación gradual hacia la democracia, impulsada, fundamentalmente, «desde arriba».

En aquellos días, parecía ciertamente factible que la transición en España iba a ser posible gracias a la conformación de un clima favorable al cambio, dirigido y apuntalado fundamentalmente por autores que pertenecían al espectro ideológico del centro-derecha (y que por tanto no resultaban sospechosos de nada) y la izquierda más moderada que trataba de evitar una salida revolucionaria o no pacífica a la situación. El empeño era difícil, pero el temor a repetir los errores del pasado hizo tomar conciencia a todos ellos de que debían negociar o al menos transigir desde posturas claramente antagónicas.

Como se puede inferir de estas palabras, la libertad no era una premisa, pero podía ser el resultado de un trabajo sutil y silencioso que llevaba tiempo librándose desde las propias filas del régimen («evolucionismo») y desde la oposición «en la legalidad».

3.1. *Áreas de interés*

Cabe señalar que, a la vez que se publican obras continuistas de reforma del sistema *desde* el propio sistema, se produce un cierto «apertura» intelectual

²⁷ *Ibidem*, p. 36.

²⁸ GARCÍA SAN MIGUEL, L. (1981), *op. cit.*, pp. 62-74.

²⁹ En este punto es reseñable su polémica con Elías Díaz.

propiciado desde las propias cátedras de las principales universidades del país ocupadas por profesores afines al régimen.

Esta paradoja evidencia un clima de incertidumbre condicionado, pero no prefigurado, que resulta de sumo interés. De esta forma, se estudian y analizan áreas del conocimiento que suponen ciertos indicios significativos de las transformaciones que estaban por venir. Veamos dónde se concentraron algunas de esas inquietudes intelectuales:

a) Desarrollo y modernización política

Como destaca Fusi, las palabras «liberalización» y «desarrollo político» fueron claves en el lenguaje oficial de los años sesenta, pero no porque hubiese una vocación aperturista y un programa de reformas concreto, sino porque existía una convicción más o menos generalizada dentro del franquismo de que un «cierto *aggiornamento* del sistema era una exigencia impuesta por la misma realidad social»³⁰.

El desarrollo político se observaba como una especie de adecuación de las instituciones ya arraigadas a las nuevas exigencias de modernización que demandaba la sociedad. Se trataba de un concepto más o menos flexible dentro del Movimiento, que encontró en el *asociacionismo político* la clave de dicha modernización. Sin embargo, esta posibilidad se circunscribía a permitir que en el seno del Movimiento existieran asociaciones que aceptasen la legitimidad del 18 de julio. Por tanto, el asociacionismo político se entendía *desde y en* el Movimiento, quedando lejos todavía la aceptación democráticamente unívoca de los partidos políticos.

Este contexto no impedía que académicos e intelectuales investigaran y escribieran sobre ideas como: el pluralismo y los partidos políticos (Pablo Lucas Verdú), oposición (García San Miguel, Manuel Ramírez Jiménez y Sergio Vilar), ideología (Gonzalo Puente Ojea, Elías Díaz y Antonio López Pina), élites (José Cazorla y Juan Linz), participación política y representación (Julián Santamaría, Jordi Sole-Tura y Manuel García Pelayo), etc³¹.

Precisamente, un tema recurrente de estudio fue el protagonismo y actividad de la oposición durante el franquismo. Este interés quedaba justificado, a mi juicio, a partir de una idea clave señalada por Linz, pues este autor consideró que el régimen de Franco, más que un régimen de partido único, lo que realmente

³⁰ Fusi, J. P. (1986), *op. cit.*, p. 48.

³¹ En realidad, una buena muestra representativa de todas estas inquietudes, es el libro-homenaje a Carlos Ollero, *Estudios de Ciencia Política y Sociología*, publicado en 1972.

era un régimen antipartido, basado, más que otra cosa, en un rechazo de todos los partidos políticos³². Bajo esta premisa, no resultaba extraño observar de qué modo se teorizaba sobre una oposición claramente fragmentada y etérea en un contexto de fuerte opresión.

b) Derecho comparado: Europa como señuelo

Hacía tiempo que desde la oposición moderada y la izquierda democrática se venían aunando esfuerzos por escenificar un gran acto contra la dictadura utilizando la integración española en Europa como símbolo democratizador. El IV Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Munich en 1962 supuso la escenificación de lo que Gil Robles advirtió allí mismo: «(...) España no se resigna a admitir que su patria se vea cada vez más aislada mientras vosotros estáis construyendo la nueva Europa. Porque, si España necesita a Europa, Europa también necesita a España (...)».

De estas palabras se podía inferir una firme apuesta por la necesaria europeización de España, ya que suponía un modelo para tratar de desintegrar las estructuras jurídicas y políticas que imposibilitaban el progreso. Europa era democracia y, por tanto, oposición al sistema: hablar de Europa era hablar de libertad y de los destinos a los que conducía.

No obstante, aquellos debates sobre las vías de acceso en Europa a una democracia avanzada se circunscribían a reductos intelectuales que no traspasaban la masa crítica de la mayoría de la población.

Un ejemplo significativo de esta circunstancia es la fundación, por parte de Tierno Galván, de la denominada «asociación funcionalista» en la Universidad de Salamanca y el intento de publicación de un periódico del que salieron tan sólo los dos primeros números («Europa a la vista»). Raúl Morodo, discípulo de Tierno Galván y secretario de esta organización, explicaba que el propio término «funcionalista» era equívoco, porque ocultaba el verdadero propósito de esta asociación: «el término Europa era todavía la expresión del anticristo, de la herejía, de los rojos. Una asociación europeísta como la nuestra llevaba implícita una postura antirrégimen. Hoy ya es tópico hablar de la integración europea, pero en aquellos años era arriesgado»³³.

³² LINZ, J. J. (1970), «From Falange to Movimiento-Organización: The Spanish single party and the Franco regime, 1936-1968», en Huntington, S. P. and Moore, C. H. (eds.) *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One-Party Systems*, New York, Basic Books, p. 7.

³³ VILAR, S. (1976). *op. cit.*, p. 127.

Incluso este interés por Europa condujo a dicho autor a realizar su tesis, que llevó por título «La integración política de Europa» y que le costó un procesamiento³⁴. Su estudio sirvió de acicate para que profesores como Medina Ortega se acercaran al análisis de los objetivos políticos de la integración europea y coincidieran en la necesidad de exigir unos previos supuestos demoliberales en nuestra organización política, para alcanzar esta meta³⁵.

Quedaba claro que se debía continuar trabajando bajo la consigna expuesta por Aranguren en 1966: «El reloj de España ha de ajustarse, quiérase o no, al de Europa, al del mundo»³⁶.

c) Historia, en especial Historia de las Ideas Políticas

Quizá no resulte del todo extraño advertir que toda prosecución de la tradición y de la historia es, en sí misma, selectiva. Por ello, en el contexto político que estamos analizando, también considero de especial interés destacar el notable aumento de los estudios sobre historia, en concreto sobre historia de las ideas políticas y sus principales teóricos. De esta circunstancia, ¿se podía inferir que se estaba utilizando la historia para defender tesis políticas? A mi juicio sí. Algo por otra parte normal si, como hemos señalado, la libertad no constituía la premisa de la que partir sino el ansiado resultado al que arribar.

En realidad, desde finales de los sesenta se venía realizando una labor de revisión crítica del pensamiento liberal y democrático español de los siglos XIX y XX, reasumiendo sus elementos válidos y mostrando sus posibles insuficiencias. Es el caso de los trabajos sobre Unamuno de Marías, Aranguren, Guillermo de Torre, Ferrater o Elías Díaz, sobre Ortega y Gasset de Bayón, Hierro Sánchez-Pescador o Abellán, sobre Machado de Tuñón de Lara o Albornoz, sobre Azaña de Marichal o Aragón, sobre Pí i Margall de Molas o Trías, etc.³⁷.

Aparecieron numerosos trabajos sobre la historia de las ideas en la España contemporánea con una revisión crítica de las mismas. Es el caso, por ejemplo, del krausismo o el movimiento obrero. Por ello fue frecuente la reconstrucción de la historia de los intelectuales socialistas españoles como Jaime Vera, Fernando de los Ríos, Julián Besteiro o Araquistáin.

³⁴ *Ibidem.* pp. 128-129.

³⁵ MEDINA ORTEGA, M. (1970), «Los objetivos políticos de la integración europea», en el libro-homenaje a Carlos Ollero, *Estudios de Ciencia Política y Sociología*, publicado en 1972, pp. 531-545.

³⁶ ARANGUREN, J. L. (1963), «Presentación» al libro colectivo *Libertad y organización*, Madrid, Insula, pp. 5-6.

³⁷ DÍAZ, E. (1974). *Notas para una historia del pensamiento español actual (1939-1973)*, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A. Edicusa, pp. 212-213.

Los intelectuales fueron conscientes de que la historia, y sobre todo, la forma de entender la historia influye en el presente. Por eso trataron de buscar y analizar desde plurales perspectivas una solución. Y para ello incluso no dudaron en realizar una verdadera revisión crítica de las internas contradicciones y derivaciones totalitarias de algunas formas pasadas y presentes de sistemas que expresamente se reclamaban desde el socialismo³⁸.

Asimismo, no debemos olvidar que junto a ellos, y quizá fruto de la voluntad de exorcizar los fantasmas del pasado que nos habían conducido a una guerra fratricida, los constituyentes de 1978 también citaron con profusión a Ortega (en el caso de los centristas) y Azaña y Besteiro (en el de los socialistas).

La historia y sus protagonistas recuperaban su espacio y permitían una «rehabilitación» moral del pasado con el pretendido objetivo del consenso.

d) Sociología Política

Brevemente quisiera destacar que, en aquellos años de la pre-transición, autores como Parsons, Merton, etc. comienzan a ser muy leídos por nuestros académicos. Esta circunstancia se ve propiciada por las estancias de investigación que profesores de universidad como Amando de Miguel, Seara o Díez del Corral, realizan en Estados Unidos.

Sin duda, esta coyuntura se vio favorecida por la política de acercamiento y amistad del régimen con los Estados Unidos que, como señala Tezanos, incentivaron que el modelo político y social de conformación de la sociedad española según las pautas fascistas se sustituyese por un patrón de desarrollo y cambio preferentemente ubicable en los parámetros del modelo de la «sociología de la modernización» norteamericana de la época³⁹. De esta forma, y siguiendo a este autor, cabe destacar que determinados planteamientos de la sociología de la modernización proporcionaron algunos elementos teóricos sobre los que fue posible articular una cierta «ideología desarrollista» que no pudiera entrar en contradicción con los supuestos fundamentales del régimen. En concreto, fundamentaron teóricamente la superación del corsé económico-social de la política económica autárquica, justificaron la organización autocrática del Estado para un mejor control de la política de desarrollo y mantuvieron una cierta expectativa de que el desarrollo económico conduciría, de modo casi mecánico, a la democracia⁴⁰.

³⁸ *Ibidem*, p. 280.

³⁹ TEZANOS, J. F. (1989), *op. cit.* p. 21.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 22.

3.2. *La Universidad*

La tensión que enfrentó a la universidad con el régimen fue patente, sobre todo, a partir de 1956. Si con Lora Tamayo como ministro (1962-1968) el descontento hasta entonces esporádico se hizo endémico, con Villar Palasí (1968-1973) el problema se agravó por la forma de afrontarlo, ya que se le consideró como una cuestión de orden público, llenando los campus de policías y deteniendo y expe-dientando a miles de estudiantes y a algunos profesores especialmente significativos (Aranguren, García Calvo, Tierno Galván o Montero Díaz)⁴¹. Mientras tanto, la presión de los estudiantes aspiraba a sustituir el Sindicato Español Universitario (SEU) por instituciones más democráticas, pero chocó con los resortes franquistas, que lo impidieron. En contraposición, sindicatos como FETE, FUDE, CCOO, UGT y CGT cobraron fuerza.

En este ambiente, quizá no resulte llamativo destacar que, como apunta Tusell, fue la universidad en un primer momento (y no el movimiento obrero) el agente provocador de una cierta subversión social que preocupaba mucho al régimen (no en vano era una institución nutrida por los hijos de las clases medias). Tanto era así, que la propia agenda de Carrero revelaba cómo desde noviembre de 1968 todos los miércoles hubo una reunión dedicada a esta materia y, posteriormente, se creó una «comisión de seguridad» para tratar de atajar este problema⁴². La preocupación era máxima, pues era la universidad el lugar donde se estaban formando a los cuadros medios del régimen y a las futuras élites políticas y económicas del país y, por tanto, había que controlar la situación.

Conscientes de esta circunstancia, el régimen crea instituciones para la formación y perfeccionamiento de sus futura élites políticas en las Facultades de Ciencias Políticas y Ciencias Económicas. Es el caso del Instituto de Estudios Políticos que, lejos de cumplir con dicho objetivo, se convierte en un lugar de encuentro y solidaridad entre profesores no afectos al régimen (García Pelayo, Maravall, etc.).

La universidad, que se había rebelado en contra de la Ley de Educación de 1970 y que sufría en algunos campus (como el de la Facultad de Derecho de Madrid) medidas de excepción, comenzó a dar visibilidad a sus discrepancias ideológicas a través de coloquios y ponencias celebradas en los departamentos de las facultades de Ciencias Sociales y Humanidades. Por ejemplo, es el caso del «Seminario de Humanidades» en Madrid, vinculado al viejo «Instituto de

⁴¹ FUSI, J. P.(1983). «La década desarrollista», en *Historia de España 13*, Madrid, p. 31.

⁴² TUSELL, J., QUEIPO DE LLANO, G. G.(2003). *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, pp. 9-10.

Humanidades» creado por Ortega en los años cuarenta, que acogía en el marco de sus secciones a profesores como Martínez Cuadrado, Morodo, Aguirre, García San Miguel o Elías Díaz. Surgía una nueva generación de intelectuales nacidos al inicio de la guerra civil (Jordi Solé Tura, Amando de Miguel⁴³, Carlos Moya, etc.), discípulos de Laín, Tierno o Vicens Vives que mantenían una postura crítica con el sistema establecido al haber participado en la recepción del positivismo lógico y la filosofía dialéctica⁴⁴.

Especialmente significativo es el hecho de que parte del antifranquismo universitario pareció encontrar acomodo en las cátedras franquistas de Derecho Político (al menos en quince de ellas), donde muchos Maestros se mostraban tolerantes pero no dogmáticos. Es el caso de la cátedras en Madrid de Carlos Ollero o Tierno (que tuvieron como discípulos a Morodo, de Vega, Cabo o Encinar), Manuel Fraga, Ruiz del Castillo, Pérez Serrano y Javier Conde (con discípulos como Rubio Llorente o Jiménez de Parga), Barcelona con Jiménez de Parga (y sus discípulos Solé Tura, Molas, Aparicio o Aja), Valencia con Diego Sevilla (y discípulos como Sospedra, Aguiló o Sanchez-Ferriz), Murcia con Fernández-Carvajal (y su discípulo Garrorena), Granada con Sánchez Agesta (y sus discípulos De Esteban, Cavero, Torres del Moral, Aguiar o Murillo), Deusto con Lucas Verdú, etc.

Esta circunstancia permitió que se dirigieran tesis doctorales y estudios hasta entonces difícilmente defendibles. Por ejemplo, desde la «escuela granadina» de Sánchez Agesta y Murillo, discípulos como Ramírez investigaron sobre la II República, J. A. Portero sobre movimientos clandestinos, Antonio Bar sobre la CNT, etc. Asimismo, desde otras cátedras, Santiago Varela analizó la función del parlamento en la II.^a República, Espín estudió la figura de Azaña, Lamo de Espinosa investigó sobre Besteiro, etc.

Este ambiente de cierta apertura facilitó que los estudios de Ciencias Políticas surgieran desde las propias cátedras franquistas del Derecho Político. Todo un síntoma de los cambios que habían comenzado.

3.3. *Textos o el juego de las conjeturas*

Si un observador ajeno a nuestro país tuviera que alcanzar a comprender cuál había sido el espíritu que había inspirado la obra intelectual de buena parte de los académicos de aquella época, considero que podríamos emplear la apreciación

⁴³ Profesor que tuvo serias dificultades para la obtención de su Cátedra debido a la oposición frontal de Carrero Blanco.

⁴⁴ DÍAZ, E. (1974). *Notas para una historia del pensamiento español actual (1939-1973)*. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, S. A. Edicusa, pp. 244-245.

formulada por Tusell respecto de la transición: «el peligro de la democracia española era mucho más el cáncer del escepticismo que el infarto de un golpe de Estado». Para el citado autor, el temor a repetir los errores conducentes a la experiencia de la guerra civil, provocaron que toda obra legislativa de la transición (el régimen parlamentario, la ley electoral, la estabilidad gubernamental, la vida interna de los partidos, etc.) permaneciera encorsetada en unas fórmulas que todavía contribuyeron a alejar más de la savia popular el sistema político que necesitaba⁴⁵.

Pese a todo, existía un cierto consenso respecto a lo que se quería reformar o adaptar: las instituciones, porque como acertadamente apreció Adolphe Thiers de las instituciones republicanas italianas, «las instituciones son lo que nos une a todos» y ese debió ser el empeño de muchos ya que en aquellos años previos de incertidumbre en los que se vislumbraban cambios, la monarquía, el parlamento, los partidos políticos, etc., eran temas recurrentes en los escritos de los intelectuales.

Veamos a continuación hasta qué punto la teorización dejó paso a los estudios de lo tangible. Nos encontrábamos ante un juego de las conjeturas que evidenciaban todo el trabajo por hacer.

3.3.1. Algunos textos académicos de referencia

Si la norma podía ser concebida como un aspecto fáctico de la Ciencia Política, debíamos comenzar por articular el derecho como lenguaje del poder de un tiempo nuevo que estaba por venir.

España había experimentado un evidente avance económico al que no acompañaba una evolución en sus estructuras políticas. En este contexto de la pretransición, y en concreto en su primera fase (1969-1973), se situaban aquellos que consideraban, como apuntan Esteban y López Guerra, que era posible contar con ciertos sectores de la oposición tradicional siempre y cuando se hubieran parado a contemplar «nuestra actual estructura constitucional, nuestro esqueleto político, con el fin de comprobar si este entramado institucional, de notoria peculiaridad, resultaba válido para el juego proscrito»⁴⁶. En este marco de actuación, años más tarde, estos mismos autores harían mención a una clasificación de André Gorz en la que se establecían para otro contexto, dos tipos de reforma: la «reforma reformista» y la «reforma no reformista o revolucionaria». A mi juicio,

⁴⁵ TUSELL, J. (1997). *La transición española a la democracia*. Madrid, Historia 16, pp. 192-193.

⁴⁶ ESTEBAN, J., LÓPEZ GUERRA, L. (1973), *Desarrollo político y Constitución española*, Ariel, Barcelona, pp. 22-23.

y siguiéndolos en parte, en este periodo de la pre-transición, nos encontraríamos ante una etapa de «reforma reformista» en la que la ansiada reforma se dirigía fundamentalmente a mejorar lo existente con pequeños parches novedosos que enmascaraban que no existía voluntad de cambiar lo esencial⁴⁷. Esta pretendida reforma subordinaba sus objetivos a la obtención de criterios de mayor racionalidad y credibilidad de un régimen que, en el fondo, ya estaba abocado a su descomposición.

¿Se podía entonces inferir que se trataba simplemente de «disfrazar el pasado» para adaptarlo al presente? Quizá no del todo, pues hubo verdaderos intentos muy sugestivos de subvertir, con sutileza, el sistema vigente. Nos hallábamos ante lo que Fernández-Carvajal denominó como el «Derecho Constitucional de anticipación»⁴⁸. De ahí que resulte de interés rastrear ciertos referentes ideológicos a través de los textos de algunos de ellos, que hemos analizado siguiendo el orden cronológico de su publicación.

a) *Estado de derecho y sociedad democrática* de Elías Díaz (1966)

Si hubo una obra de referencia profusamente leída en la pre-transición que simbolizara una cierta dosis de rebeldía contra el *statu quo*, sin duda fue ésta. Buena prueba de ello son las múltiples ediciones que se publicaron (en el presente trabajo reflejo la primera de ellas) que evidenciaban un creciente interés por conocer cuáles eran los parámetros de un «Estado de derecho», cuál era el modelo, y de este modo implícito y sutil, evidenciar nuestras carencias y lejanía con respecto a ese patrón. A mi juicio, su primordial mérito es el mérito político (se trata de un libro de oposición) al tratar de suscitar un debate respecto a lo que no éramos y queríamos ser. Planteaba una especulación ideológica muy sugestiva que motivaba las aspiraciones de cambio⁴⁹.

Asimismo, este texto supone una crítica jurídico-institucional a las diferentes manifestaciones del autoritarismo y totalitarismo político. Y para ello deja claro que no todo Estado es Estado de Derecho, ya que Estado de Derecho es el

⁴⁷ ESTEBAN DE, J. LÓPEZ GUERRA, L. (1979). *op. cit.* p.23.

⁴⁸ FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R. (1972). *op. cit.* p. 5.

⁴⁹ Para el autor, el Estado de Derecho es planteado como un antimodelo respecto a lo que existía entonces en España, ya que evidenciaba el ingente trabajo que quedaba por hacer desde el mismo capítulo I donde se enumeran sus elementos. En DÍAZ, E. (1966). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, pp. 18-28. Previamente otro autor, Lucas Verdú, había publicado un pequeño libro sobre el tema (*Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Salamanca, 1955) que no contenía una visión rupturista y controvertida del tema aunque en ediciones posteriores modificó su postura inicial, alineándose con la tesis de Elías Díaz.

Estado sometido al Derecho o el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley.

A su vez, desarrolla lo que él denomina como la vía occidental hacia la democracia y el socialismo poniendo en conexión ambos conceptos. De manera que partiendo de la necesidad de la consecución en primer lugar de una sociedad realmente democrática exige que esta evolucione hacia la institucionalización de un Estado de Derecho. La comprobación de ambas cuestiones significaría para este autor, la plena admisión de la posibilidad y validez de un futuro Estado democrático de Derecho, así como la afirmación del paralelismo y la correspondencia entre Estado de Derecho y sociedad democrática y socialista.

En definitiva, esta obra pone de manifiesto la necesidad de orientar el Estado hacia la consecución como fin político de la igualdad y la libertad efectiva de todos los ciudadanos. Y precisamente de progreso y de sociedad democrática avanzada habla el preámbulo constitucional español como resumen de sus objetivos. De ahí que se infiera de sus líneas, y quizá sirviera de estímulo para los constituyentes, que no es la libertad la que debe ser puesta al servicio del orden, sino a la inversa.

b) *El desarrollo político* de Manuel Fraga (1971)

El interés de este texto radica en el posicionamiento ideológico de su autor que, ya entonces, aventuraba cambios. No es casualidad que el autor desvelase las claves de su libro desde el mismo inicio. La cita de Goethe en su primer capítulo era toda una declaración de intenciones: «Las revoluciones son imposibles cuando los gobiernos son justos y vigilantes, pues se adelantan a ellas con reformas adecuadas a los tiempos...» que vendría a desarrollar a lo largo de las siguientes páginas.

Fraga apostaba por la necesidad de un desarrollo político para nuestro país pero dejando claro desde el principio que para él, «(...) el desarrollo se sitúa en una vía media, la de la reforma; se trata de cambiar, de mejorar, pero, sobre todo, de hacer crecer lo que hay y a partir de su propia vitalidad»⁵⁰.

Que no fuera un rupturista no constituía una sorpresa, pero su modo de enfocar la evolución de nuestro propio sistema político planteaba ciertos reparos por sus posibles inclinaciones inmovilistas: «hay que asumir el pasado, pero asiendo decididamente el presente, y comprometiéndose con el futuro»⁵¹. En su obra reconoce la necesidad de llevar a cabo reformas de urgencia como la Ley electoral, el Estatuto de asociaciones políticas o el Consejo Nacional pero en todo momento apela a la prudencia evitando sus «riesgos inherentes». Su desarrollo

⁵⁰ FRAGA IRIBARNE, M. (1971). *El desarrollo político*, Grijalbo, Barcelona, p. 19.

⁵¹ *Ibidem*, p. 40.

político es una transformación pacífica y ordenada del poder bajo el respeto generalizado al poder constituido, lo que le hace incidir en su percepción del *ritmo* de dicho desarrollo como factor determinante más allá de otorgarle un contenido explícito. Prueba de ello es que, por ejemplo, a su juicio, «para moderar hay que ampliar la participación, aunque para algunas reformas concretas pareciera que fuese mejor eludirla»⁵². Su falta de concreción en algunos pasajes juega con una ambigüedad conscientemente asumida. Una actitud quizá valiente para sus aspiraciones políticas, pero insuficiente para impulsar ciertos cambios muy necesarios que no se atrevió tampoco a introducir en su siguiente obra continuista: *Un objetivo nacional*⁵³.

c) *El principio monárquico* de Miguel Herrero de Miñón (1972)

Como ha destacado Morodo, la muerte de Carrero dejó al franquismo sin una cabeza visible continuista del régimen de forma que, tras el fallecimiento de Franco, el centro de poder se trasladó a la Corona, constituyendo ésta el eje sobre el cual acabará pivotando, de forma global, la propia transición al aglutinar ésta, en su poder moderador, el proceso y la dinámica política española⁵⁴.

Esta circunstancia encuentra su razón de ser en una operación previa («operación príncipe»⁵⁵) que se había ido gestando en la pre-transición para evitar las «veleidades regencialistas» que Franco nunca eliminó formalmente (y que la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado de 1947 permitía), y que además dieron mucho juego respecto a las conjeturas sobre la legitimidad de la titularidad sucesoria (Don Juan de Borbón o Don Juan Carlos) y la sutil distinción doctrinal acerca de la naturaleza de la institución monárquica («instauración» o «restauración»)⁵⁶.

Finalmente, tras designar Franco a su sucesor en la Jefatura del Estado, el papel del rey Juan Carlos quedó fuertemente condicionado por su origen y legitimación. Debía ser un agente provocador de un cambio político pero tenía limitada su posición institucional por las leyes fundamentales. La Ley Orgánica del Estado le facultaba para «adoptar medidas excepcionales» en determinados

⁵² *Ibidem*, p. 36.

⁵³ Por ejemplo, es destacable su ambigüedad e imprecisión a la hora de hacer mención al desarrollo de los partidos políticos (p. 19) o la representación política (pp. 189-190). En FRAGA IRIBARNE, M. (1975), *Un objetivo nacional*, Madrid, Dirosa.

⁵⁴ MORODO, R. (1984), *op. cit.*, p. 95.

⁵⁵ Que en palabras de Tusell, y desde la perspectiva de sus protagonistas, también se denominó «operación salmón» y fue obra de una de las familias del régimen, la de Carrero-López Rodó, aunque gracias a Franco consiguió el asentimiento final de todas ellas. En TUSELL, J., QUEIPO DE LLANO, G. G. (2003). *op. cit.*, p. 32.

⁵⁶ MORODO, R. (1984), *op. cit.*, pp. 86-87.

casos, a la vez que le permitía «someter a referéndum nacional proyectos de ley trascendentales». Esta difícil conjunción hizo que algunos constitucionalistas trataran de buscar una salida de futuro para esta figura acorde con los nuevos tiempos que se aventuraban. Uno de ellos fue Herrero de Miñón que, en su obra *El principio monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las leyes fundamentales)*, trataba de enfocar este principio como un factor dinámico y democratizador del sistema que permitiese que el rey representase la unidad política del Estado⁵⁷.

La tesis mantenida por este autor era que la interpretación monarquizante del constitucionalismo germánico anterior a 1918 era perfectamente aplicable a las entonces vigentes leyes fundamentales españolas, de forma que le atribuían importantes y numerosas potestades como sancionar leyes, arbitrar el funcionamiento regular de los poderes públicos o atender a la gobernación del reino⁵⁸.

Ahora bien, esta posición central del rey expuesta bajo una perspectiva estrictamente jurídica invitaba a la reflexión sobre si una vez pilotados los cambios necesarios debía continuar siendo configurada de este modo. Conocer cuál era exactamente el papel reservado al monarca según la legalidad vigente permitió aventurar su incompatibilidad con el modelo democratizador entonces ideado.

De ahí que no sea difícil inferir la influencia que este libro pudo tener como anti-modelo en los constituyentes, al atribuirle al rey el papel simbólico finalmente plasmado en nuestra Constitución de 1978.

d) *Desarrollo político y Constitución española* de Jorge de Esteban y otros (1973)

Se trata de un informe constitucional que cabe emplazar en la coyuntura histórica de 1973, en el que se trazan las ideas-maestras para establecer un sistema coherente de normas que pretenden contribuir a la reflexión sobre la «necesidad de asentar la convivencia de los españoles sobre bases auténticamente democráticas, no sólo por razones de ética social sino también de pragmatismo político, por entender que sólo así podrá asegurarse el desarrollo integral de nuestra sociedad y de sus instituciones, y la plena incorporación del país a la comunidad europea a la que geopolíticamente pertenece»⁵⁹.

Los autores, conscientes del estancamiento político presente en la España de entonces, buscan «encontrar una base mínima de entendimiento para salir del

⁵⁷ Una interpretación similar puede encontrarse en la publicación de dos conferencias impartidas por Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona (el 16 de diciembre de 1974) y Francisco Fernández Ordóñez (el 24 de febrero de 1975) en el Club Siglo XXI. En la obra colectiva, *España, su Monarquía y el futuro*, Madrid, colección Futuro de España, 1975, pp. 99-118.

⁵⁸ HERRERO DE MIÑÓN, M. (1972). *El principio monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las leyes fundamentales)*. Madrid. Editorial Cuadernos para el Diálogo, pp. 18 y ss.

⁵⁹ ESTEBAN, J., LÓPEZ GUERRA, L. (1973), *op. cit.* p. 18.

impasse constitucional al que parece abocado nuestro país a causa de sus peculiares circunstancias»⁶⁰. Para lograrlo pretenden llevar a cabo, dentro del marco constitucional entonces vigente (leyes fundamentales), unos ajustes jurídico-políticos necesarios para conseguir una liberalización real y no ficticia de la vida española⁶¹. Su objetivo a largo plazo parece residir en preparar a España para su plena integración en la futura Unión Europea pero en realidad va mucho más allá; como ellos mismos señalan, «España debería transformar su sistema socio-económico y político en línea inequívocamente democrática por razones originarias y radicales: la voluntad de nuestro pueblo, la fidelidad a los valores de igualdad y libertad inherentes a una concepción espiritual humana, el sentido post-conciliar de la inspiración cristiana en materia de régimen social y político, y la vinculación de todo ello con el ideal de una paz auténtica fruto de la justicia»⁶².

Estos loables objetivos chocaban frontalmente con los instrumentos legales vigentes y la sociedad con estructura autocrática que los sustentaba. Por ello, siendo conscientes de las dificultades, el proceso de liberalización debía hacerse sin modificar el «armazón constitucional», utilizando la técnica de la interpretación «constitucional». Una técnica que estaba en cierto modo influenciada por la corriente jurídica italiana del «uso alternativo del derecho»⁶³ y que pretendía forzar la interpretación a favor de una transformación lenta y pacífica del régimen en una democracia liberal.

En concreto, en este texto se planteaba que, dentro de la interpretación «constitucional» de las leyes vigentes, se pudieran adoptar dos facetas no excluyentes: la explicativa (que intenta determinar el sentido del texto) y la creadora (que orienta el alcance de las normas en una dirección determinada). De las dos, era la creadora la que encontraría mayores dificultades puesto que, aunque nuestra «Constitución» se considerase «abierta» (por estar conformada por hasta siete documentos), esto provocaba a su vez un gran número de contradicciones en su seno fruto de obedecer a distintas situaciones coyunturales.

Pero, sin duda, la mayor dificultad que a mi juicio pudieron encontrar estos autores fue la concreción del principio de democratización deseado. Un principio cuya esencia remite irremediabilmente hacia la positivización del sufragio uni-

⁶⁰ *Ibidem*, p. 2.

⁶¹ Una crítica jurídico-política a esta obra puede encontrarse en SANTAMARÍA, J. (1973), «Realismo y utopía del desarrollo político español», en *Cuadernos para el Diálogo*, 122, pp. 19-22.

⁶² ESTEBAN, J., LÓPEZ GUERRA, L. (1973), *op. cit.* p. 27.

⁶³ Teoría jurídica marxista impulsada por la Magistratura Democrática (MD) que surgió en el seno de la «Associazione Nazionale de Magistrati italiani» en la década de los setenta. En este sentido resulta interesante consultar, SOUZA, M. L. (1998), «Del uso alternativo del derecho al garantismo: una evolución paradójica», en *Anuario de filosofía del Derecho*.

versal y los derechos de asociación y reunión, cuestiones que entonces carecían del verdadero sentido que cabía atribuirles.

De ahí que cuando en esta obra se comiencen a revisar y reformular algunos de los principios que inspiran toda estructura política democrática (seguridad jurídica, pluralismo asociativo, responsabilidad política, representatividad, etc.) se encuentren, de entrada, con el problema de la «unidad de poder», que impide hablar con claridad y autoridad de la necesaria separación de poderes.

Aunque los autores no inciden mucho en esta cuestión, que se les antoja entonces difícilmente reformable, sí que hacen hincapié en algunos de los aspectos que más tarde tendrán su reflejo en la Constitución de 1978. Me refiero, entre otras, a la función arbitral del monarca, a la función constituyente que debe recaer en el auténtico sujeto de la soberanía nacional (el pueblo), a la representatividad de los cargos electivos y la exigencia de responsabilidad política, a la descentralización de las decisiones o al importante (y aún no del todo desarrollado) principio de la neutralidad religiosa dentro de la confesionalidad del Estado.

Además, quisiera destacar de esta obra estrictamente técnico-jurídica, la defensa que se hace del principio de pluralismo asociativo (tanto político como social), desde el mismo prólogo de Jiménez de Parga. En él se insiste en dos ideas motrices: «1. Un sistema de fuerzas políticas reales es tan imprescindible para el régimen democrático como un sistema de instituciones constitucionales correctamente articulado. 2. Sin grupos políticos de acción ciudadana, no es posible el desarrollo político». Por tanto, el desarrollo político sólo se alcanza cuando los súbditos del Estado son ciudadanos de ese mismo Estado gracias al derecho de agrupación política correctamente establecido y amparado⁶⁴.

En definitiva, y como idea conclusiva, quisiera señalar que todas estas obras de singular valor influyeron, de manera más o menos directa, en el devenir de los trabajos preparatorios para la redacción de nuestra Constitución de 1978, pero su importancia radica, muy especialmente, en posibilitar y facilitar una atmósfera de cambio en los años previos a la consecución de la democracia. Los textos, como memoria de la regulación de las relaciones de poder preexistentes y su posible desarrollo, habían cumplido con su tarea, ahora solo cabía esperar los resultados.

3.3.2. La importancia de las revistas y periódicos

La Ley de Prensa e Imprenta de 1966 supuso un importante avance en el desarrollo de la vida cultural y política de España, puesto que permitió (con

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 9-12.

limitaciones) la publicación de obras extranjeras, cierta flexibilización en la obligatoriedad del paso de la censura y la aparición de las primeras colecciones de los «libros de bolsillo»⁶⁵. Esta última cuestión no era menor, ya que en palabras de su principal impulsor, Fraga, el desarrollo de un país requería no sólo un desarrollo político y económico sino también cultural, lo que implicaba que debía extenderse los conocimientos a grandes capas de la población, y este formato lo permitía⁶⁶.

Este incipiente aperturismo encontró en la prensa el espacio idóneo desde donde iniciar su labor divulgativa. En este sentido, una breve aproximación a este ámbito requiere de la distinción entre la tarea emprendida desde los periódicos y las revistas.

Respecto a los periódicos, en la pre-transición existían periódicos de mañana (ABC, Ya, etc.) y de tarde (Pueblo, Madrid, Informaciones y El Alcázar). Eran más numerosos los primeros, aunque los de la tarde gozaban de un cierto prestigio. Como ejemplo de lo expuesto, es posible percibir la propia evolución del franquismo desde el diario *Pueblo*, ya que preconizó un cierto movimiento de cambio, al observarse en sus líneas un nuevo lenguaje más mesurado y técnico, que sustituía la retórica poetizante de los primeros tiempos, por un lenguaje próximo a las democracias capitalistas. Quizá, como apunta García San Miguel, se trató de un simple intento de poner al día el régimen y adaptarlo a las nuevas condiciones de la sociedad española e internacional, pero lo cierto es que, en aquellos días: «Pueblo presentaba al régimen como excelente, pero ya no como absolutamente perfecto»⁶⁷.

En la misma línea, el diario *Ya*, en manos de la Iglesia (en concreto de la Asociación Nacional de Propagandistas), tras el Concilio Vaticano II empieza una línea parcialmente aperturista. También dirigentes como Joaquín Ruiz-Giménez o Joaquín Garrigues Walker, desde el atril que les proporcionaba el periódico *Vanguardia Española*, comienzan a postularse a favor de la necesidad de «crear una actitud de diálogo entre el gobierno y la oposición democrática».

No obstante, estas posiciones conciliadoras convivían con el permanente empleo del criptolenguaje y del ejercicio de la autocensura de la gran mayoría de los periodistas, que vieron cómo, pese a estos retazos de aperturismo, el régimen permanecía vigilante. Por eso, periódicos como *Ya* o *Madrid* (con Calvo Serer como director) sufrieron secuestros y fuertes multas, así como también

⁶⁵ En este sentido resulta interesante consultar a ABELLÁN, J.L. (1971). *La cultura en España (Ensayo para un diagnóstico)*. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid.

⁶⁶ FRAGA IRIBARNE, M. (1971). *op.cit.*, p. 28.

⁶⁷ GARCÍA SAN MIGUEL, L. (1981), *op. cit.*, p. 61.

revistas como *Cuadernos para el Diálogo* (que estuvo sometida a un acoso intenso y condenada en 1970 a una multa de 50.000 pesetas)⁶⁸ o *Triunfo* (suspendida por tres meses y condenada a 250.000 pesetas en 1971)⁶⁹.

Precisamente las revistas vivieron un cierto momento de apogeo en la pre-transición. El contexto de potencial cambio propició el impulso definitivo para la consolidación de revistas que desde principios de los sesenta estaban revitalizando el panorama cultural. Así por ejemplo, en 1963 dos revistas comenzaban su andadura: *Atlántida. Revista del pensamiento actual*, de la editorial Rialp, y *Cuadernos para el Diálogo*, dirigida por Joaquín Ruiz-Giménez. Otra volvía a reaparecer tras dejar de publicarse en 1936: *Revista de Occidente*.

Incluso fuera de nuestras fronteras, se comenzaba a publicar en 1963, en Roma, la revista española *Realidad*; en 1964, en México, la revista *Diálogos*, y en 1965, en París, *Cuadernos de Ruedo Ibérico* y *Mañana. Tribuna democrática española*⁷⁰.

En España, destacaron dos por su notable influencia: *Revista de Occidente*, *Cuadernos para el Diálogo*. La primera volvía para revitalizar los propósitos señalados por Ortega y Gasset en 1923: claridad, veracidad y libertad. De ahí que Ortega Spottorno señalara en el número primero de esta segunda época que: «la vida intelectual se halla hoy infectada por la pasión y el partidismo. A la vital curiosidad, a la fruición del pensamiento, a la claridad, es necesario unir, destacándolos con vigor, los requisitos de la veracidad y, ante todo, de la libertad, tan gravemente amenazada y sin la cual tales imperativos resultan imposibles»⁷¹.

Por su parte, *Cuadernos para el Diálogo* nacía con el propósito de facilitar la comunicación de ideas y de sentimientos entre hombres de distintas ideologías y creencias. Contenían una explícita declaración en favor del pluralismo que mantuvieron durante toda su existencia, dejando para ello constancia en su «razón de ser» que los futuros colaboradores debían tener: «un mutuo respeto personal, una alerta sensibilidad para todos los valores que dan sentido y nobleza a la vida humana y un común afán de construir un mundo más libre, más solidario y más justo». El propio Ruiz-Giménez era consciente de las dificultades que debían atravesar para «transformar el silencio resentido, el monólogo narcisista o la polémica hiriente en alta y limpia comprensión de los hechos concretos y de las razones ajenas, y en fecunda invención o ensayo de nuevas fórmulas de

⁶⁸ PRESTON, P. (1986), *op. cit.*, p. 53.

⁶⁹ *Ibidem*, p.62.

⁷⁰ DÍAZ, E. (1974), *op. cit.*, pp. 167-168.

⁷¹ ORTEGA SPOTTORNO, J. (1963), Propósitos preliminares al número primero de la segunda época de «Revista de Occidente», Madrid, pp. 1-4.

convivencia»⁷². Por eso, tiempo después, este autor reconocía que la revista había realizado una importante labor en el análisis de la estructura constitucional del Estado, recordando que la democracia formal debía tener un carácter instrumental que evitase la regresión histórica hacia fórmulas autocráticas de poder⁷³.

Asimismo, y en orden al auge del estudio crítico de nuestra historia antes citado, comenzó a publicarse en 1975 la revista *Tiempo de Historia* y tuvieron importante difusión las revistas *Triunfo* y *Cambio 16*. Precisamente en esta última revista, merece destacarse un artículo de González Seara que llevaba por título «En el umbral del cambio» y que causó entonces cierto revuelo. En dicho artículo, este autor, consciente de que la organización de nuestra vida colectiva no era la más apropiada para hacer frente a aquella situación, pedía expresamente que se produjeran cambios importantes en el ejército, la universidad, los ayuntamientos o las Cortes: «Tienen, pues, que producirse cambios; pero estos cambios, si han de ser útiles y eficaces, deben ser los cambios necesarios, no los cambios posibles»⁷⁴.

En el ámbito académico, las revistas del área de las ciencias sociales editadas en las universidades españolas cobraban un decidido impulso como vehículo de concienciación y puesta en común del estado de las cosas.

En el campo de la filosofía cabría destacar la revista *Teorema*, que publicaba el Departamento de Lógica y Filosofía de la Ciencia de la Universidad de Valencia y que comenzó su andadura en marzo de 1971. Asimismo, en el campo de la sociología, destacaron la *Revista de Estudios Sociales*, *Revista española de la opinión pública*, *Estudios de información* y *Papers. Trabajos de sociología*. Además en 1973 comenzó a publicarse *Comentario Sociológico*, editada por la Confederación Española de Cajas de Ahorros, bajo la dirección de José Manuel González Páramo y *Cuadernos de realidades sociales*, editados por el Instituto de Sociología aplicada de Madrid. También continuaba publicándose la *Revista Internacional de Sociología*, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Asimismo, en el ámbito de la Ciencia Política, se publicaba el *Anuario político español* (dirigido entre 1969 y 1970 por Martínez Cuadrado) y destacó el *Boletín informativo de Ciencia Política* dirigido por el profesor Carlos Ollero, donde colaboraron reputados especialistas en la materia como Raúl Morodo, Julián Santamaría, Antonio López Pina, etc. En la presentación de su primer número, aparecido en junio de 1969, vinculaba esta nueva publicación a la labor emprendida en su día por el *Boletín de la Cátedra de Derecho Político* del profesor Tierno

⁷² RUIZ GIMÉNEZ, J. (1985), *El camino hacia la democracia. Escritos en «Cuadernos para el Diálogo»* (1963-1976). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. v. I, p. 4.

⁷³ *Ibidem*, v. II, pp. 2-3.

⁷⁴ GONZÁLEZ SEARA, L. (1975), *España, en el umbral del cambio*, Madrid, Informaciones y publicaciones S. A., p. 39.

Galván y la *Revista de Estudios Políticos*. El *Boletín* del profesor Tierno suponía el primer vínculo material e intelectual entre un grupo de socialistas y demócratas ansiosos de reorganizar el hilo de una crítica revolucionaria y democrática al sistema y, en este sentido, supuso, desde su creación en 1954, un hogar para todo tipo de pensamiento político al margen del Régimen⁷⁵.

Merece también especial mención la revista *Sistema*, que comenzó a publicarse en 1973 y en cuyo primer número los componentes de su equipo editor (entre otros, Elorza, Sotelo, Arias Salgado, Boyer, etc.) se autoubicaban entre la generación de los nacidos al inicio de la guerra civil, lo que parecía dotarles de una memoria histórica que les obligaba a ser conscientes de que una resolución del contexto en el que vivían exigía «generosidad, tolerancia, libertad, justa superación de las desigualdades sociales y económicas; en definitiva, construir un país donde se hayan puesto las bases necesarias para una auténtica vida intelectual y una libre convivencia civil; y esos son, en amplia medida, nuestros objetivos»⁷⁶.

Como se puede observar del panorama descrito, todas estas referencias no eran sino una muestra del movimiento que existía desde posturas y sentimientos políticos atomizados y que en muchos casos quedaban supeditados a un fin: la efectiva garantía de la expresión de la voluntad democrática del país.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El franquismo había posibilitado la expansión de una clase media burguesa cómodamente instalada en la construcción de un incipiente capitalismo que le impedía contrarrestar, de manera eficaz, el discurso oficial. Por ello, resulta paradójico observar cómo el mismo desarrollo económico y sus evidentes consecuencias, que habían servido para legitimar al régimen (casi hasta convertirlo en filosofía oficial del Estado), propiciaron a su vez un progresivo socavamiento de sus bases.

En este contexto de debilitamiento de los antaño seguros soportes de la dictadura, las élites intelectuales opositoras al régimen o bien estaban en el exilio o bien se sentían amordazadas por una estructura política y social autoritaria. De ahí que los tímidos intentos de un cierto aperturismo provinieran fundamentalmente de la contradictoria convivencia interna de los que se sentían cercanos o pertenecían a las fuerzas franquistas.

Rastrear los textos de referencia publicados en libros y revistas de aquella época supone hacer un juicio de introspección hacia la búsqueda de la necesidad de consenso y medida.

⁷⁵ VVAA. (1976). *III Congreso del PSP*, Madrid, Tucur ed., pp. 42-43.

⁷⁶ DÍAZ, E. (1974), *op. cit.* p. 281.

Crear una atmósfera de diálogo entre el gobierno y la oposición democrática no resultó una tarea fácil, por ello había que preparar el terreno y, con este objetivo, y desde el reformismo de la legalidad vigente, se emplearon los autores del «Derecho constitucional de anticipación» en la pre-transición.

Title:

THE «ANTICIPATION CONSTITUTIONAL LAW» IN THE SPANISH PRE-TRANSITION TO DEMOCRACY

Summary:

1. Introduction 2. Pre-transition: toward the postfranquismo or democracy? 3. Concerning intellectuals: freedom as a result: 3.1. Areas of interest. 3.2. The University. 3.3. Texts or the game of conjecture: 3.3.1. Some academic texts of reference: a) Estado de derecho y sociedad democrática by Elías Díaz. b) El desarrollo político by Manuel Fraga. c) El principio monárquico by Miguel Herrero de Miñón. d) Desarrollo político y Constitución española by Jorge de Esteban and others. 3.3.2. The importance of magazines and newspapers. 4. By way of conclusion.

Resumen:

La pre-transición democrática (1962-1975) se caracterizó por mostrar un evidente desajuste entre las estructuras políticas del viejo régimen y las nuevas exigencias y necesidades de la sociedad española en transformación. En este contexto que aventuraba cambios, la universidad y sus referentes intelectuales trazaron vías de estudio que servirían de acicate democratizador (Europa, Historia de las Ideas Políticas, desarrollo y modernización política, etc.). Especialmente notables fueron los esfuerzos teóricos por vislumbrar las posibilidades de evolución que ofrecía el ordenamiento jurídico heredado a la muerte de Franco. Desde el reformismo «en la legalidad franquista», se optó por realizar estudios de lo tangible buscando la optimización de las «potencialidades democráticas» del marco político del régimen. Los textos, como memoria de la regulación de las relaciones de poder preexistentes y su posible desarrollo, cumplieron la importante labor de posibilitar y

facilitar una atmósfera de cambio en los años previos a la consecución de la democracia, a partir de entonces solo cabía esperar los resultados.

Abstract:

The pre-democratic transition (1962-1975) was characterized by show a clear imbalance between the political structures of the old regime and the new requirements and needs of the Spanish society in transformation. In this context that venturing changes, the university and its related intellectuals charted tracks of study that would serve as a democratizing spur (Europe, History of Political Ideas, political modernization and development, etc.). Especially notable were the theoretical efforts by glimpse the possibilities of evolution that offered legal system inherited on the death of Franco. From the reformism «in Franco's legality», it was decided to carry out studies on the tangible looking for the optimization of the «democratic potential» of the political framework of the regime. The texts, such as memory of the regulation of relations of power and its possible pre-existing development, met the important work of enable and facilitate an atmosphere of change in the previous time to the attainment of democracy, from then it was only to be hoped the results.

Palabras clave:

Transición política, derecho constitucional y democracia.

Key words:

Transition to democracy, Constitutional law and democracy.