

EDITORIAL

DE LA NORMA AUTORITARIA A LA LEGISLACIÓN DEMOCRÁTICA

Joaquín GARCÍA MURCIA

Director de la Revista *Foro*
Catedrático de Derecho del trabajo
y de la Seguridad Social
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
jgmurcia@der.ucm.es

1. Solemos dar el nombre de «transición política» al periodo transcurrido en España entre el 20 de noviembre de 1975, muerte de Franco, y el 29 de diciembre de 1978, fecha de publicación oficial y entrada en vigor de nuestra vigente Constitución, una vez refrendada por el pueblo español mediante el referéndum celebrado justamente el día anterior. A decir verdad, los sucesos históricos y políticos no se acomodan bien a una aco-tación temporal tan rígida y resolutive, pues derivan de causas que emergen de modo paulatino y que, por lo general, prolongan sus efectos bastante más allá de las fechas de término que convencionalmente se les asignan. Tal es el caso de la transición española a la democracia, que no fue el resultado de un puro designio institucional ni de acontecimientos de carácter abrupto o repentino, sino de la conjunción de una serie de factores — de índole social, económica, ideológica y cultural— que fueron anidando poco a poco en la sociedad española y que precisamente por eso se hicieron notar de manera gradual y progresiva. Si bien se mira, nuestro proceso de transición empezó a brotar en los años que precedieron al fallecimiento del «caudillo», de la misma forma que hubo que esperar a un cierto rodaje del régimen constitucional para que su trayectoria pudiera darse por concluida. Los conatos de «apertura» política y los intentos de reajuste institucional que se desarrollaron durante los primeros años setenta del siglo xx constituyeron una especie de antesala de la transición, de igual modo que los riesgos de involución que tuvimos que superar durante los primeros compases del ansiado sistema democrático daban fe de la persistente presencia de rescoldos del pasado. De ahí que la resolución en clave

constitucional del golpe militar de febrero de 1981, la llegada al Gobierno de la izquierda política a través del Partido Socialista Obrero Español en 1982 o la incorporación de España a la Europa comunitaria con efectos de 1 de enero de 1986, entre algunos otros hitos de parecida envergadura, se barajen con frecuencia como otros tantos puntales para el definitivo asentamiento de nuestro actual régimen de gobierno. En realidad, el periodo de transición política no puede entenderse de forma cabal si no se presta atención a sus prolegómenos y si no se tiene en cuenta que con posterioridad a su cierre formal tuvieron que resolverse bastantes problemas para su plena consolidación.

Muy interesante sería explorar el impacto que pudo tener ese periodo de la reciente historia española en las distintas facetas de la vida social. En los modos de comportamiento o en las relaciones familiares, en las relaciones con la Administración o en el ámbito económico, en las relaciones internacionales y en los sentimientos patrióticos, en la política cultural o en los hábitos de consumo, en la organización universitaria o incluso en la milicia. Y en tantos otros escenarios. Quedémonos, no obstante, con el plano jurídico e institucional, no ya por el destino académico de estas breves reflexiones, sino más bien porque, *in illo tempore*, era sin duda el más necesitado de un profundo proceso de transformación. Procedíamos de un sistema no democrático —rotundamente totalitario en sus inicios, autoritario en dosis variables desde el cierre de la «autarquía» y con altos niveles de corporativismo en todas sus fases— y nos proponíamos caminar hacia un Estado constitucional que se asemejara a los de nuestro entorno europeo más próximo, que actuaban para nosotros como brújula expedicionaria y paradigma de una organización política auténticamente democrática. Es cierto que para un cambio de esas dimensiones era imperioso el concurso de la sociedad en su conjunto, al igual que era imprescindible una disposición mínimamente favorable por parte de las instituciones del propio régimen, tanto de la Administración como de los tribunales, y quizá más aún de los estamentos militares. Pero también es fácil de comprender que una operación de esas características dependía ante todo de la intervención del legislador, una vez que el pueblo español había demostrado sobradamente que prefería la senda pacífica frente a las acciones de conflicto. Así las cosas, se explica perfectamente que desde el mismo germen de la transición política se pusiera en marcha una maquinaria de producción normativa que vista desde nuestros días, y a mucha distancia ya de las inevitables quejas y disputas propias del momento, deberíamos calificar de imponente por su cantidad y globalmente afortunada por lo que se refiere a su cadencia y alcan-

ce. Aunque no todas las normas entonces aprobadas puedan vincularse a la finalidad específica de democratización del sistema de gobierno, no deja de sorprender que en ese corto espacio temporal —desde las últimas semanas del año 1975 hasta la entrada en escena de la Constitución en el ocaso de 1978— vieran la luz hasta un total de 204 leyes de cuño parlamentario y 124 normas con rango de ley de factura gubernamental, con un ritmo particularmente acelerado —y en buena medida previsible— en el año «cuasiconstitucional» de 1978 (noventa y una leyes y cincuenta decretos-ley, respectivamente) y con un volumen también considerable durante los ejercicios de 1976 y 1977 (treinta y ocho y veintiséis en el primero, y cincuenta y cinco y cuarenta y cuatro en el segundo); llama la atención, incluso, que en las pocas semanas que restaban para que concluyera el año 1975, y pese a los muchos azares del momento, llegaran a ser aprobadas en esos días catorce normas de rango legal (diez leyes y cuatro decretos-ley).

2. Objetivo estructural y prioritario de buena parte de ese nutrido acervo normativo era el desmantelamiento de los mimbres políticos, institucionales y legales del aparato gubernamental franquista. Recordemos que el sostén jurídico y formal de ese peculiar entramado de gobierno se encontraba en las que el propio régimen —bien es cierto que con el apoyo intelectual de teóricos más o menos afines— calificara como «leyes fundamentales», que en su mayor parte fueron promulgadas, en efecto, con los rasgos formales propios de una ley, pero que en algunos casos dejaban bastante que desear en ese sentido, por no ser más que una declaración de principios o por provenir, en realidad, de la exorbitante potestad normativa del jefe del Estado. La serie de leyes fundamentales se inició con el Fuero del Trabajo, promulgado en el así calificado «II Año Triunfal» de 1938, y concluyó con la Ley Orgánica del Estado de 1967, tras un recorrido algo irregular en el que sucesivamente fueron aprobadas la Ley de las Cortes Españolas (1942), el Fuero de los Españoles (1945), la Ley de Referéndum (1945), la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947) y la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958). Tras un retórico ejercicio de autocomplacencia respecto de los logros alcanzados por el régimen, la última de esas leyes —la Ley Orgánica de 1967— supuso un renovado intento de «institucionalización del Estado nacional», urgido sin duda por los nuevos aires de la sociedad española a la altura de los «felices sesenta», pero básica e irremisiblemente condenado al fracaso, a la vista de lo que fue sucediendo en los años subsiguientes. En todo caso, la Ley de 1967 procedió a una especie de *aggiornamento* de las restantes leyes fundamen-

tales y propició que un par de años después —mediante la Ley 62/1969, de 22 de julio— se procediera solemnemente al nombramiento del entonces príncipe don Juan Carlos de Borbón y Borbón como «sucesor a título de rey», con un salto en la cadena de sucesión monárquica que precisamente quedaría subsanado en el contexto de la transición política.

Con esta singular base normativa, y sin dejar de amoldarla al nuevo sistema, el régimen franquista pudo reimplantar o recrear algunas de las instituciones históricas de nuestro país, como las Cortes Españolas (1942) y el Consejo de Estado (1944), y al mismo tiempo puso en marcha otras instancias de participación y decisión política más apegadas a sus principios informadores, como el Consejo Nacional (del Movimiento), el Consejo del Reino y el Consejo de Regencia, el primero en los albores del régimen y las dos restantes en el año de 1947. Naturalmente, también fue adaptando a sus postulados ideológicos la Administración del Estado, incluidas las estructuras militares y las fuerzas de seguridad, del mismo modo que fue reorganizando algunos espacios de un sistema jurisdiccional que aún se regía con carácter general por la Ley Provisional de 1870, como ocurrió desde muy pronto en el orden social con la creación de las magistraturas de trabajo o como se pudo apreciar unos lustros más tarde, ya en el orden penal y sancionador, con la implantación del Tribunal de Orden Público, unido todo ello a numerosas reformas de las leyes de enjuiciamiento. Si hubiera espacio para engrosar la información, habría que poner de relieve, asimismo, que el régimen franquista patrocinó la creación de organismos y entidades con sello oficial para cumplimentar sus designios en determinados ámbitos sociales, como fue el caso, probablemente el más señalado, de la Organización Sindical Española, corporación pública conocida coloquialmente como «Sindicato Vertical» que fue erigida en 1940 y que, más allá de su nominativa dimensión sindical, consiguió dejar su legado en las más diversas parcelas de la vida ciudadana, como bien atestigua, por ejemplo, el «crédito sindical» asignado a la producción cinematográfica de la época, o como aún permiten recordar los ampulosos edificios de las antiguas universidades laborales. Por esas u otras razones, lo cierto es que logró mantenerse hasta la caída del régimen sin más alteraciones aparentes que las que le generó la creciente práctica del «entrismo», que a la postre daría lugar a la emergencia de nuevos sindicatos libres, ya en plena transición.

3. Las leyes fundamentales en el terreno de la ordenación jurídica, y el correspondiente elenco de entidades y corporaciones públicas en el

plano institucional, conformaban los principales soportes de la estructura política franquista. Pero, como es obvio, no se agotaba con ello el entramado jurídico vigente a las puertas de la transición política. Buena parte del acervo normativo de cuño franquista que estaba operativo en ese momento de cambio —lógicamente, la parte más moderna— se había ido elaborando y promulgando conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Estado de 1967, pero no eran pocas las normas que procedían de décadas anteriores, en las que no sólo se habían elaborado disposiciones legales enteramente nuevas, sino que también se habían llevado a cabo reformas de intensidad variable sobre las leyes de cabecera de sectores matrices del ordenamiento jurídico español, como el Derecho civil o la legislación procesal. Con independencia de que el ideario franquista siempre estuviera presto para aparecer en el horizonte o de que fuera una constante con distintas dosis de aplicación a la actividad legislativa, tal vez se pudiera condensar todo ese magma normativo en tres grandes grupos o etapas, en función de su tono ideológico, sus pretensiones dominantes o su concreta fisonomía. En efecto, frente a la estampa eminentemente represiva y totalitaria de sus primeras manifestaciones, es posible advertir un significativo propósito de modernización y mejora técnica en la etapa intermedia del franquismo, para desembocar en una tercera fase —la última del régimen— en la que, sobre todo, cabe apreciar movimientos pendulares —no exentos, por lo tanto, de choques o contradicciones— entre la persistencia del legislador en los añejos principios de regulación y la necesidad ineludible de incorporar a la ley las nuevas aspiraciones o expectativas de la sociedad española.

Entre las leyes representativas de la época más dura del franquismo cabría citar, por ejemplo, la de Prensa de 1938, la de Responsabilidades Políticas de 1939, la de Represión de la Masonería y el Comunismo de 1940 o la de Unidad Sindical de ese mismo año, sin olvidar el Código Penal de 1944. Por su parte, a la impronta modernizadora podrían adscribirse en especial las normas que —en conjunción con el paralelo proceso de estabilización y apertura económica— fueron aprobadas durante el segundo lustro de la década de los cincuenta del siglo pasado, como es el caso de las relativas a la jurisdicción contencioso-administrativa, al procedimiento administrativo, al procedimiento laboral o a los convenios colectivos sindicales, a las que sería posible añadir, por su identidad de razón, algunas otras de los años previos (como la de Expropiación Forzosa de 1954 e incluso la Ley de Arbitraje de 1953) o muchas de las que se aprobaron en los años subsiguientes, como la Ley de Propiedad Horizontal de 1960, la

General Tributaria de 1963 o la secuencia de leyes de seguridad social que inició su itinerario por esas mismas fechas. En fin, en el capítulo legislativo de los años postreros del régimen, de más intenso desarrollo económico y mayor despertar social y cultural, pero con signos manifiestos de ánimo de perpetuación o incluso de involución institucional en buena parte del *establishment* político y social, podríamos anotar —como posible muestrario de las cuitas e incoherencias del momento— la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta; la Ley 44/1967, de 28 de junio, de «ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa»; la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa; la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de la Seguridad Social (que dio paso en 1974 al primer texto refundido en la materia); la Ley 42/1974, de 28 de noviembre, de Bases Orgánica de la Justicia, o, en un contexto ya mucho más acelerado y apremiante, el Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre, sobre el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política.

4. Ni siquiera con la alusión a esos tres bloques normativos puede describirse la totalidad del sistema legal fraguado y puesto en circulación por el régimen franquista, una tarea que, por otra parte, ni en estos momentos se antoja imprescindible, ni resulta, por supuesto, de fácil resolución. En cualquier caso, podemos hacernos una idea más ajustada del ser y estar de la estructura jurídica franquista si a la clasificación anterior añadimos algunos otros textos legales que también se encontraban en vigor al activarse la transición política y que, por la singularidad de sus fines o por la especialización de su objeto, difícilmente podrían reconducirse a uno u otro de aquellos grandes apartados, sin dejar de ser por ello piezas representativas en mayor o menor grado del sistema. Es el caso, señaladamente, de la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, que, tras diversas reformas, procedió finalmente a la derogación de la norma republicana de 1933, con el propósito de proporcionar «un instrumento jurídico capaz de afrontar con las máximas garantías de acierto las necesidades de la paz pública nacional». También encaja en estas consideraciones la Ley 154/1963, de 2 de diciembre, que completó la regulación que acabamos de exponer con la creación de «un Tribunal y Juzgado de Orden Público», ubicado «dentro de la jurisdicción ordinaria» y con «competencia privativa para conocer de los delitos cometidos en todo el territorio nacional». Y lo mismo cabría decir de la Ley 16/1970, de 4 de agosto, de Peligrosidad y Rehabilitación

Social, aprobada para sustituir a la de «Vagos y Maleantes» de 1933 —también reformada en varias ocasiones en el periodo franquista— y concebida para aplicar «medidas de seguridad», como alternativa a la pena, a los autores de determinados «estados» o «actos» que el legislador del momento consideraba de «riesgo para la comunidad», entre ellos los de «homosexualidad». Poco tiempo después —mediante el Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre— fue aprobada, por cierto, una nueva versión del Código Penal para sistematizar los nuevos delitos tipificados por la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, conectados mayormente al terrorismo, al tráfico y consumo de drogas tóxicas y estupefacientes, a ciertas prácticas económicas o a la defraudación en las condiciones de trabajo (en conexión, en este punto, con un Decreto-ley de 15 de febrero de 1952 que ya había tratado de evitar, mediante la imputación de responsabilidades de carácter civil y penal, el prestamismo laboral).

De otro lado, habría que reiterar que durante todo ese periodo histórico mantuvieron su vigencia muchas de las leyes elaboradas en el último tercio del siglo XIX al calor del proceso de codificación, como una especie de fondo de regulación dotado de mayor estabilidad y aparentemente más aséptico, sobre el que, no obstante, se fueron operando modificaciones de diversa consideración y con distinto grado de influencia del ideario franquista. Es el caso del Código Civil (reformado por sendas leyes de 24 de abril de 1958 en materia de matrimonio), de la Ley de Enjuiciamiento Civil (revisada también en esa misma materia) o de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (modificada, por ejemplo, en materia de conducción de vehículos de motor), reformas a las que habría que unir la labor de actualización, de precisión técnica o incluso de reconsideración en sentido liberal y democrático que abordó el legislador de la época en algunas parcelas centrales de nuestro sistema legal, como ocurrió en materia de adopción (Ley 7/1970, de 4 de julio), en lo que respecta a la reconfiguración del título preliminar del Código Civil (promulgado por Decreto 1836/1974, de 31 de mayo), o en relación con la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges en el ámbito civil y mercantil (Ley 14/1975, de 2 de mayo). Habría que decir, además, que en algunos sectores más específicos del ordenamiento jurídico el régimen franquista había optado por una combinación muy peculiar y de proporciones muy variadas entre continuismo de la legislación precedente (incluida la legislación republicana) y reorientación ideológica de los pasajes que dentro de la misma resultarían opuestos o incompatibles con el ideario franquista.

Un buen botón de muestra de esa estrategia normativa lo ofrece, por ejemplo, la legislación laboral del franquismo, a propósito de la cual cabría destacar la operación de «limpieza ideológica» —con escasa variación en el contenido— llevada a cabo en los momentos iniciales del régimen respecto de la Ley de Contrato de Trabajo republicana (que dio lugar a sendos textos refundidos de 26 de enero de 1944 y 31 de marzo de 1944), o la labor de acondicionamiento efectuada en relación con la Inspección de Trabajo, una institución nacida en el año 1906 y con presencia ininterrumpida en nuestro país desde entonces, que fue reorganizada de manera inmediata por el régimen franquista (a través de la Ley de 15 de diciembre de 1939) y que sería objeto con posterioridad de una más profunda adaptación al nuevo contexto productivo generado por los planes de desarrollo que se pusieron en marcha en el tránsito de los años cincuenta a la década de los sesenta del siglo pasado (mediante la Ley 39/1962, de 21 de julio). También podríamos aludir, con aquella misma finalidad ejemplificativa, a la estrategia de revisión del «Sindicato Vertical» a través de la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero, que seguramente fue promovida por los cambios económicos, sociales e incluso políticos experimentados por el país, y que cobró definitivo impulso con algunas llamadas de atención desde la Organización Internacional del Trabajo, pero que quedó en agua de borrajas al perseverar en el modelo de «sindicato único» de adscripción obligatoria. Otra pista sobre las tensiones entre aperturismo y tradicionalismo propias de aquel contexto puede extraerse, en fin, de la Ley 56/1961, de 22 de julio, de Derechos Políticos, Profesionales y de Trabajo de la Mujer, que incluyó en su preámbulo la ampulosa afirmación de que «el principio de no discriminación por razón de sexo ni estado en la titularidad y ejercicio por los españoles de los derechos políticos, profesionales y laborales está terminantemente reconocido por el Fuero de los Españoles», pero que no bastó por sí misma para que la igualdad real de la mujer se fuera haciendo efectiva en los términos pretendidos, ni siquiera en el ámbito laboral (en el que hubo que esperar al Decreto 2310/1970, de 20 de agosto, para darle mayor operatividad).

5. El sistema, en cualquier caso, estaba necesitado de una transformación profunda si se trataba de dar paso a la democracia, con independencia de que tanto en el terreno normativo como en el puramente institucional o corporativo pudieran presentarse diferentes grados de urgencia e intensidad. Al margen de intentos o escarceos en el periodo previo, proba-

blemente se pueda sostener que la transición política comienza —al menos de manera formal o protocolaria— con el Real Decreto-ley 15/1975, de 20 noviembre, por el que —con la firma conjunta de Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Nebreda, como presidente del Consejo de Regencia, y Carlos Arias Navarro, como presidente del Gobierno— se ordenó la suspensión de «los espectáculos públicos hasta las quince horas del día del entierro del jefe de Estado» y se declaró «inhábil a todos los efectos el día de la proclamación como rey de España de SAR don Juan Carlos de Borbón y Borbón». A la postre, representaba esa norma legal de urgencia el fin oficial de un periodo histórico, así como la inauguración de una etapa que no por su acusada incertidumbre dejaba de ofrecer esperanzas de evolución en sentido democrático. En lo que toca a su cobertura legal, el cambio en la máxima magistratura del Estado se completó con otras dos disposiciones de la misma fecha y con el refrendo de los mismos protagonistas. Por una parte, el RDL 16/1975, por el que se promovió al empleo de capitán general de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire a SAR el Príncipe de España, «en atención a las excepcionales circunstancias» concurrentes en su persona y condición, a propuesta del Consejo de Ministros y en uso de la autorización conferida por el artículo 13 de la Ley Constitutiva de las Cortes. Por otra, el RDL 17/1975, de 20 noviembre, de Restablecimiento del Registro del Estado Civil de la Familia Real de España, que dejó sin vigor la supresión decidida en 1931 y entrañó también la devolución al Ministerio de Justicia de los libros y documentos pertenecientes a dicho Registro que en ese momento estaban «bajo la custodia del juez municipal encargado del Registro Civil del Distrito de Palacio de Madrid». Para culminar esa particular transición, el Decreto 2942/1975, de 23 de noviembre, procedió a la creación de «la Casa de Su Majestad el Rey», de cuyo personal se ocupó de modo específico el RDL 6/1976, de 16 de junio, con el que se derogaron definitivamente las normas legales que en 1939 y 1962 habían creado y regulado la «Casa Civil del Jefe del Estado» (del anterior jefe del Estado).

Ahora bien, no todo estaba hecho, ni mucho menos. A partir de ese momento había que emprender una compleja operación de reforma del Estado en sí y de su sistema político y jurídico; una operación que no podía limitarse a la supresión de las leyes fundamentales (como columna vertebral del Estado franquista) o de las instituciones de más cruda gestación franquista, sino que tenía que actuar, asimismo, como una especie de test de aptitud o filtro de idoneidad del acervo normativo procedente de las décadas previas, que, a pesar de haber experimentado cambios de relevancia en algunas de sus parcelas, en un volumen todavía conside-

able seguía vigente en sus términos originales, sobre todo por lo que se refiere a las normas que habían sido elaboradas en las etapas intermedia y final del régimen. La tarea —a la vista del ritmo que imprimía la propia sociedad— había de abordarse con celeridad y decisión, aunque no era ningún secreto que los obstáculos iban a ser muchos y no de poca envergadura. De cualquier manera, no tuvo que pasar mucho tiempo para que empezara a notarse la acción del legislador en el nuevo escenario de potencial y deseada transición política, como vamos a ver enseguida. Pero también conviene recordar que no sólo era apremiante la construcción de un edificio político e institucional auténticamente democrático, nacido de la pura y libre expresión de la soberanía popular a través de los procedimientos electorales al uso. Urgía, asimismo, dar pasos rotundos e inequívocos hacia la reconciliación entre los españoles, una idea y una palabra —«reconciliación»— que de manera más o menos consciente parecía formar parte del imaginario colectivo de la sociedad española, por uno y otro lado: en el ecuador del régimen franquista, había servido para motivar un decisivo cambio de estrategia por parte de los principales núcleos de oposición clandestina al régimen, y en el momento de la transición iba a servir de sustento formal para difundir y conjuntar ánimos de apaciguamiento en los distintos sectores de la población, particularmente entre quienes habían ostentado responsabilidades políticas en el franquismo. De ahí que en este contexto se quisiera presentar la reconciliación como fruto postremo de un proceso de raíces más añejas, iniciado supuestamente en décadas anteriores en el interior del propio régimen. Estaba claro, desde luego, que la consecución efectiva de ese objetivo pacificador no dependía exclusivamente de un mandato normativo, por muy tajante y poderoso que fuera. Aunque tampoco cabían dudas acerca de que para reconciliar posturas y recomponer en términos de sana convivencia las relaciones sociales había que anular, revertir o reparar por vía legal lo que fundadamente se calificaba de injusto e inaceptable desde el punto de vista democrático.

En aquella coyuntura, las medidas de reconciliación entre los españoles habían de contemplar dos tipos de situaciones y conductas: las que conectaban directamente con la Guerra Civil (1936-1939) y las que se correspondían más bien con la lucha por la recuperación de la democracia acometida de modo individual o colectivo por muchos ciudadanos, en algunos casos desde fechas muy tempranas respecto del ocaso del régimen franquista. Por otra parte, la reconciliación tenía que implicar no sólo la desaparición del estigma legal que en forma de condena o de inhabilitación pesaba sobre quienes fueron objeto de algún tipo de represalia duran-

te el régimen franquista, sino también la reparación de los daños sufridos en uno y otro caso. Con ese fin se dio inicio a un proceso de «amnistía» que tuvo su primer eslabón en el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, que, como no podía ser de otro modo, se presentaba como muestra de «la voluntad de vivir juntos todos los pueblos e individuos que integran la indisoluble comunidad nacional española» y con la misión principal de «promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación», para cuya consecución dictaba un mandato rotundo de amnistía que en esencia abarcaba «todos los delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión comprendidos en el Código Penal o en leyes penales especiales» y los «delitos de rebelión y sedición tipificados en el vigente Código de Justicia Militar», y que conllevaba, en su caso, reincorporación al servicio y devengo de haberes con carácter retroactivo. En esta línea insistirían no mucho después el RDL 19/1977, de 14 marzo, que mediante ciertas especificaciones terminológicas amplió el radio de acción de la medida anterior, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, que la extendió a los delitos o faltas cometidos «entre el quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis y el quince de junio de mil novecientos setenta y siete, cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España». Por cierto, aún habría una nueva ampliación de los efectos de la amnistía en el periodo constitucional mediante la Ley 1/1984, de 9 de enero.

Poco a poco, las acciones de clemencia fueron complementándose con otras disposiciones legales de finalidad más bien reparadora, traducidas por lo general en el devengo de haberes económicos o la recuperación de derechos profesionales por parte de los destinatarios. A diferencia de las estrictas medidas de amnistía, se dirigían estas otras disposiciones a quienes habían sufrido perjuicios a raíz de la conflagración bélica que tuvo lugar en nuestro país «entre el dieciocho de julio de mil novecientos treinta y seis y el uno de abril de mil novecientos treinta y nueve», como expresamente acotaban muchas de estas normas. Sobre todo, a quienes habiendo sufrido lesiones en su integridad física o psíquica como consecuencia de acciones de guerra, no pudieron, sin embargo, acceder a los beneficios que la legislación franquista había procurado para el «Cuerpo de Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria», creado por y para el «bando nacional» en plena contienda. En este capítulo complementario se inscriben el Decreto 670/1976, de 5 de marzo (para «españoles de uno y otro sexo» que hubieran padecido heridas «como consecuencia directa o indirecta de acciones bélicas»); el RDL 6/1978, de 6 de marzo (dedicado espe-

cíficamente a quienes habían tomado parte en la contienda con la condición de militar); el RDL 43/1978, de 21 diciembre (para «los españoles» que hubieran visto afectada de modo permanente su integridad física o psíquica con ocasión de «la prestación de un servicio»), y el RDL 46/1978, de esa misma fecha (para «oficiales, suboficiales, clases y alumnos de las academias militares» afectados por tales circunstancias). En fin, el RDL 44/1978, de 21 de diciembre, atendió la situación especial del personal auxiliar de juzgados y tribunales que a resultas de aquella confrontación hubiera sufrido la separación del servicio «por motivos de carácter político o sentencia condenatoria en razón a hechos de la misma intencionalidad», al que se concedía la oportunidad de reingresar en los cuerpos administrativos correspondientes o, si hubieran cumplido la edad reglamentaria, de devengar pensión de jubilación.

6. Eran pasos indiscutiblemente relevantes, pero no dejaban de ser, al mismo tiempo, prolegómenos o presupuestos de una operación de mayor calado que permitiera desprenderse en términos políticos de la aún perceptible influencia de las leyes fundamentales y recomponer por completo la estructura del Estado a la usanza democrática, con la pertinente convocatoria de las elecciones libres que mayoritariamente deseaba la sociedad española. La pieza legal que puso los soportes necesarios para ello fue la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, publicada oficialmente a partir del texto aprobado por las Cortes «en sesión plenaria del dieciocho de noviembre de mil novecientos setenta y seis», tras ser «ratificada por mayoría de votos en el referéndum celebrado el día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis» (convocado por Real Decreto 2635/1976, de 24 noviembre). Un referéndum, por cierto, organizado con base en el artículo décimo de la Ley de Sucesión, en el que precisamente se disponía que para derogar o modificar las leyes fundamentales —y no era otro el objetivo de la nueva operación legislativa— «será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación». Promulgada con la firma de Juan Carlos y el refrendo de Torcuato Fernández-Miranda y Hevia como presidente de las Cortes Españolas, la Ley 1/1977 se autocalificaba como ley «de rango fundamental», condición que se adelantaba en su austero y comedido preámbulo y que se proclamaba con fuerza normativa en su disposición final. La estrategia elegida por los responsables políticos del momento para procurar la transición al nuevo régimen jurídico e institucional —«desde la ley hacia la ley»— parecía exigir,

ciertamente, dos condiciones formales: de un lado, que la nueva ordenación legal, que aspiraba a dejar sin vida el sistema precedente, encontrase, sin embargo, algún tipo de asidero en la declinante legislación franquista, y, de otro, que la norma ejecutora de la transformación fuese revestida de un rango formal que le habilitara para sobreponerse a las leyes que se habían de derogar. Las normas ejecutoras de la transición política habían de tener, por decirlo así, el doble semblante que la mitología romana atribuía al dios Jano, con una mirada firme hacia el futuro, pero sin perder de vista el pasado. De ahí que hablen sistemáticamente de aspiraciones democráticas y que, al mismo tiempo, traten de ubicar sus raíces en el sistema legal que se intentaba dejar atrás.

La que podría calificarse como «ley fundamental de la transición» —la Ley 1/1977— sentó en su artículo primero tres principios básicos con el objetivo último de abrir las puertas al régimen constitucional que se dibujaba en el horizonte: *a)* la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo; *b)* los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado, y *c)* la potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes, con la pertinente sanción y promulgación por parte del rey. Con esas premisas, la Ley 1/1976 adoptó las medidas precisas para componer sin más tardanza el órgano representativo de la soberanía popular en un régimen democrático, para el que se seguiría utilizando la denominación tradicional de «las Cortes», que en aquellos momentos —y en esta concreta ocasión— seguía apareciendo habitualmente con el continuista apellido de «españolas», pero que más tarde adoptaría preferentemente el nombre de «Cortes Generales». Según el artículo segundo de la Ley 1/1977, la instancia titular del poder legislativo habría de quedar configurada, para más señas, en los siguientes términos: *a)* constaría de dos cámaras, Congreso de los Diputados y Senado; *b)* los diputados del Congreso serían elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad; *c)* los senadores lo serían «en representación de las entidades territoriales»; *d)* el rey podría designar para cada legislatura un número de senadores no superior a la quinta parte del número de los elegidos; *e)* la duración del mandato de diputados y senadores sería de cuatro años; *f)* tanto el Congreso como el Senado establecerían sus propios reglamentos y elegirían sus respectivos presidentes, y *g)* el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino sería nombrado por el rey.

Objetivo esencial e inmediato de ese conjunto de previsiones era roturar el terreno para que el pueblo español pudiera designar democrática-

mente a sus nuevos representantes. Para avanzar en esta línea, tres disposiciones transitorias de la Ley 1/1977 añadieron más eslabones al proceso, algunos de ellos, como era inevitable, con cierto tono coyuntural. La previsión de mayor enjundia era la que daba al Gobierno el encargo —o más estrictamente el mandato— de «regular las primeras elecciones a Cortes», que de acuerdo con la disposición transitoria primera de esa norma habría de cumplimentarse de la siguiente manera: *a)* el Congreso se compondría de 350 diputados y el Senado de 207 miembros, a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla; *b)* las elecciones al Congreso se habían de inspirar en «criterios de representación proporcional», con la provincia como circunscripción electoral y con «dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso», y *c)* los senadores serían elegidos por «sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio», pero con «criterios de escrutinio mayoritario». En la disposición transitoria segunda de la Ley 1/1977 se preveía la creación y composición de una Comisión Mixta de Congreso y Senado (conforme al art. 13 de la Ley de Cortes), de una Comisión en cada Cámara (con las funciones previstas en el art. 12 de la Ley de Cortes) y de la elección por cada Cámara, de «entre sus miembros», de cinco consejeros del reino «para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales consejeros electivos». Finalmente, con la tercera disposición transitoria de la Ley 1/1977 se decidió la aplicación del Reglamento «de las actuales Cortes» en tanto que cada una de las Cámaras, una vez constituidas, no estableciera su propia regulación interna, siempre que el texto llamado a regir con ese carácter supletorio no entrara «en contradicción con la presente Ley» y «sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes».

La Ley 1/1977 fue aprovechada también para proporcionar sendas reglas adicionales sobre el funcionamiento de esa renovada estructura parlamentaria bicameral, sobre las potestades del rey en el nuevo contexto institucional y —en una suerte de pronunciamiento *avant la lettre*— sobre una eventual «reforma constitucional». A propósito del primer punto (del que se ocupaba su art. 4), ya se empezaba a conceder al Congreso de los Diputados una especie de prevalencia —o acaso jerarquía— en la elaboración de las leyes, al preverse que el Senado deliberaría sobre un texto previamente aprobado por el Congreso en los procesos de tramitación de

los proyectos de las leyes ordinarias, y que en caso de discrepancia, y tras la intervención de la pertinente «Comisión Mixta», el Gobierno podría pedir al Congreso de los Diputados la resolución definitiva del asunto por mayoría absoluta de sus miembros en la hipótesis de que no hubiera acuerdo ni aprobación en el paso anterior. En cuanto al segundo tema (art. 3), la Ley 1/1977 optó por atribuir la iniciativa de reforma constitucional tanto al Gobierno como al Congreso de los Diputados, con el requisito de «aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado» para que la operación reformadora pudiera prosperar, y con la exigencia complementaria de que el rey procediera a someter el texto a «referéndum de la Nación» antes de proceder a su sanción. Y por lo que se refiere al tercer punto (art. 5), se concedió al rey la potestad de «someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado», con la precisión de que si la consulta tuviera por objeto «materia de competencia de las Cortes y estas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones».

7. Todo estaba preparado, pues, para la construcción institucional del sistema democrático, aunque había que hilar con cierta precisión y dar más puntadas de las que un observador poco avisado pudiera imaginarse. Particularmente, porque las Cortes vigentes en el momento de ponerse en marcha el proceso de transición política tenían su propio calendario vital y su específico régimen de renovación. Según la Ley Constitutiva de Cortes, la legislatura tenía con carácter ordinario una duración de cuatro años, aunque, conforme a la Ley Orgánica del Estado, el mandato parlamentario podía prorrogarse por causa grave que impidiera la normal renovación de los procuradores, por decisión de la Jefatura del Estado y de acuerdo con el Consejo del Reino. Siendo así, había que proveer hasta la constitución democrática del nuevo Parlamento, y a tal efecto, y razonablemente, mediante el Decreto 111/1976, de 27 de enero, firmado por Juan Carlos y refrendado por Torcuato Fernández-Miranda y Hevia como presidente del Consejo del Reino, se procedió a la prórroga de «la actual legislatura de las Cortes españolas» hasta «el día treinta de junio de mil novecientos setenta y siete». La cobertura institucional estaba garantizada, pero para dar paso a una nueva legislatura se necesitaban, no obstante, las pertinentes

normas electorales, que fueron proporcionadas efectivamente —unos tres meses después de la Ley de Reforma Política— por el RDL 20/1977, de 18 de marzo, aprobado, literalmente, en cumplimiento del mandato dado al Gobierno por la disposición transitoria primera de la Ley 1/1977. Conforme a su preámbulo, con esta nueva norma legal de urgencia se proporcionaban «las normas que han de regir el proceso electoral, sustituyendo la compleja normativa vigente en la materia, fruto de otras circunstancias históricas y de opciones políticas diferentes», con arreglo a «tres imperativos»: tomar la provincia como circunscripción electoral como regla general, garantizar la libre opción «entre alternativas políticas concurrentes en términos de igualdad» y adaptar «esta constante de la democracia occidental a las peculiares circunstancias españolas de hoy».

Con el propósito central de procurar «la máxima extensión del sufragio activo y pasivo» y para «garantizar la mayor objetividad del proceso», el RDL 20/1977 se proponía establecer «un amplio cuadro de inelegibilidades» e «incompatibilidades», al mismo tiempo que, por exigencias de la Ley 1/1977, tenía que organizar el sistema electoral conforme a «criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas» (con una distribución de escaños «de acuerdo con la regla *d'Hondt*») para el Congreso, y con arreglo al criterio mayoritario en la «modalidad de sufragio restringido» para el Senado. Sobre estas bases, el RDL 20/1977 daba la condición de electores a «todos los españoles mayores de edad incluidos en el censo y que se hallen en pleno uso de sus derechos civiles y políticos»; calificaba el derecho de sufragio como «personalísimo e intransferible»; atribuía el derecho de sufragio pasivo a «todos los españoles mayores de edad que, reuniendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo siguiente», y abría la posibilidad de que quienes aspiraran «a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del censo electoral podrán serlo siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas y cada una de las demás condiciones o requisitos exigidos para ello por estas normas». En el terreno más directamente organizativo, el RDL 20/1977 se ocupaba del censo electoral, de las juntas electorales, de los distritos y secciones electorales, de la formación de las mesas electorales, de la presentación y proclamación de candidatos, de las campañas electorales y del procedimiento electoral, más el correspondiente capítulo sobre infracciones y sanciones, y una regulación innovadora sobre eventuales reclamaciones electorales, con la puesta en escena de un «recurso contencioso-electoral». Naturalmente, no se olvidaba el

RDL 20/1977 de la preceptiva «convocatoria de elecciones», que —según su art. 28— habría de efectuarse mediante «real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del presidente del Gobierno». Al amparo de esta habilitación, y muy poco tiempo después, fueron convocadas, en efecto, las primeras elecciones democráticas mediante el Real Decreto 679/1977, de 15 de abril, que se limitó a las llamadas «elecciones generales» (con vistas a la composición de las cámaras parlamentarias diseñadas en la Ley 1/1977) y que fijó para ello el día 15 de junio de ese mismo año, con la oportuna e ineludible remisión al procedimiento establecido en la norma precedente.

Ya celebradas las primeras elecciones generales y constituidas formalmente las nuevas cámaras representativas de la soberanía popular, la Ley 51/1977, de 14 noviembre, dispuso que «hasta el momento de la entrada en vigor de la Constitución, las relaciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados y el Senado, en lo que se refiere a la moción de censura y a la cuestión de confianza, se regirán, con carácter provisional, por la presente Ley y, en lo no previsto por ella, por los reglamentos de una y otra Cámara». Más tarde, el RDL 41/1978, de 14 diciembre, reguló la situación administrativa de los funcionarios públicos investidos de mandato parlamentario, a la vista de que, en general, «el desempeño de las funciones propias de la investidura parlamentaria ocasiona a algunos miembros de las Cámaras grandes dificultades para continuar desarrollando simultáneamente sus respectivas actividades profesionales», y de que en esa tesitura había que asignar a los funcionarios una situación administrativa apropiada, que sería la ampliación de los supuestos de excedencia especial previstos en la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado «dándole a esta situación carácter optativo hasta tanto tenga lugar la promulgación del nuevo Estatuto de la Función Pública», con suspensión de «las relaciones de servicios [...] durante la vigencia del mandato parlamentario de los afectados». Dicho sea de paso, anticipándose a estos acontecimientos electorales, y en vista de que con la Ley 1/1977 su espacio quedaba ocupado legítimamente por la Cámara del Senado, el RDL 23/1977, de 1 de abril, había procedido a la «reestructuración» de «los órganos dependientes del Consejo Nacional» y a dotar de un «nuevo régimen jurídico» a «las asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento», con lo que, en realidad, se procedió a la disolución de un entramado que sólo podía tener sentido en el contexto del régimen franquista, en parte mediante la transferencia de sus medios personales y materiales «a la esfera de la Administración Pública», y en parte mediante su directa extinción.

Más de un año habría de discurrir para la regulación y la práctica de las elecciones locales con vistas a la constitución democrática de ayuntamientos, diputaciones provinciales y cabildos insulares. El RDL 17/1976, de 8 octubre, había procedido al aplazamiento de «las elecciones municipales y provinciales» que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Régimen Local vigente en ese momento, debían celebrarse entre el tercer trimestre de 1976 y el primero de 1977 para renovar parcialmente dichas entidades. Tomaba nota esa norma, por ser «hecho notorio», de que «dichos procesos electorales se encuentran profundamente relacionados con la duración del mandato de las Cortes Españolas, que fue prorrogado hasta treinta de junio de mil novecientos setenta y siete por Decreto ciento once/mil novecientos setenta y seis, de veintisiete de enero», al mismo tiempo que aducía, como justificante adicional de la espera, «la conveniencia de no acumular procesos electorales que incluso podrían llegar a solaparse», todo ello acompañado, desde luego, de una «prórroga del mandato de los concejales, diputados provinciales y consejeros de cabildos insulares». Tras esa precavida decisión, los preparativos para la activación de ese otro circuito electoral vinieron de la mano de la Ley 39/1978, de 17 de julio, que reguló la composición de ayuntamientos (las elecciones «municipales» en sentido estricto), diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y otras entidades locales menores (elecciones provinciales y locales) mediante procedimientos electorales que en algún caso habían de ser de segundo grado. Con aplicación supletoria del RDL 20/1977, proporcionó esa otra norma legal reglas específicas de diversa índole para el desarrollo del correspondiente procedimiento electoral, con previsiones *ad hoc* sobre el ya inaugurado «recurso contencioso-electoral», para cuyo análisis y resolución se asignaba la pertinente competencia a los órganos del orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo. En todo caso, habría que esperar a la puesta en marcha de la Constitución para que se celebraran las primeras elecciones locales en España, finalmente convocadas por Real Decreto 117/1979, de 26 de enero, que abrió el proceso «para la renovación de la totalidad de los miembros integrantes de todas las corporaciones locales», por utilizar los términos literales de su artículo primero.

Curiosamente, la Ley 39/1978 daba la condición de elector (no aún la de «elegible») a los españoles mayores de «dieciocho años de edad», con lo cual se adelantaba a lo que muy pocos meses después dispuso —con una proyección más general— el Real Decreto-ley 33/1978, de 16 noviembre, sobre mayoría de edad, que la redujo efectivamente a esa cifra. Para ello aducía el legislador razones de muy variada índole, en más de un caso

con cierto tono retórico o superficial, pero siempre con indiscutible fundamento. Se apelaba, entre otras cosas, a la tendencia social hacia una «escolarización más prolongada», a la abundante información «de que hoy día dispone la juventud», a la mayor preparación de las personas «para hacer frente a las exigencias de la vida a una edad más temprana que en pasados tiempos», a la conveniencia de «favorecer el desarrollo del sentido de la responsabilidad de los jóvenes» o a la diferencia que cabía apreciar entre «el momento actual de la sociedad española» y las características que la misma presentaba «en el año mil novecientos cuarenta y tres, al tiempo de establecerse los veintiún años como límite de la mayoría de edad». En consecuencia, su art. 1 disponía que la mayoría de edad «empieza para todos los españoles a los dieciocho años cumplidos», preparando así el terreno a lo que al cabo de unas semanas diría la propia Constitución. Por su parte, el RD 3341/1977, de 31 de diciembre, haciéndose cargo de que «gran número de españoles llevan más de dos años de permanencia continuada en el extranjero por razones de trabajo» y de que las dificultades de comunicación habían ocasionado «que por los ayuntamientos respectivos se les diera de baja», ordenó «la formación de un censo electoral especial de españoles residentes ausentes que viven en el extranjero, de acuerdo con las inscripciones que se realicen a través de nuestros consulados», con el fin último de «conseguir una participación lo más completa posible de todos los españoles en las actividades políticas de la Nación y muy principalmente en aquellas en las que han de manifestar su opinión mediante votaciones y elecciones legalmente establecidas».

8. El afán de democracia, y más perentoriamente aún la programación para un futuro ya muy inmediato de procesos electorales libres, reclamaban, como es fácil de comprender, el reconocimiento en plenitud de los correspondientes derechos civiles y políticos. Y así se fue haciendo en el periodo de transición política, que desde esta concreta perspectiva supuso una especie de adelanto en la proclamación constitucional de los derechos fundamentales y libertades públicas, bien es cierto que con más graduación temporal de la que los más ansiosos esperaban. Antes que nada, había que liberar por completo el derecho de asociación política, que aparentemente había recuperado su andadura entre nosotros con el ya mencionado Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre, sobre el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política, pero de una manera, por así decir, excesivamente premiosa, a todas luces insuficiente. Cerrado ya el régimen

franquista, el derecho de asociación política seguía siendo una de las más sensibles «piedras de toque» para comprobar la pureza de las promesas de regeneración democrática, de las que dependía a su vez la continuidad del proceso de transición. No parecía que en aquellos momentos hubiese unanimidad sobre la fórmula legal apropiada, pero no había más remedio que volver sobre el asunto. Fue la Ley 21/1976, de 14 de junio, la encargada de proporcionar una nueva regulación del derecho de asociación política, tarea que abordó con las dosis de cautela y perspicacia que muy probablemente aconsejaban los tiempos, pero también, como pronto se pudo comprobar, con muy escasos niveles de potencia y determinación, pues apelaba a un supuesto principio «de autolimitación y delimitación coordinada» que demostraba claramente falta de arrojo, al mismo tiempo que invocaba «el artículo dieciséis del Fuero de los Españoles» como su más directa fuente de inspiración. Como el Decreto-ley 7/1974, la Ley 21/1976 no tardaría mucho en pasar a la historia legislativa de nuestro país.

Unos siete meses transcurrieron desde ese texto legal a la aprobación del RDL 12/1977, de 8 de febrero, que de nuevo se refería al «derecho de asociación política» sin mentar todavía a los «partidos políticos», pero con el ánimo explícito de llevar a cabo «una meditada reconsideración de las normas legales que regulan el ejercicio del derecho de asociación para fines políticos», con la consiguiente revisión de la Ley 21/1976, que, no obstante, quedaba vigente con un peculiar carácter supletorio. A tenor de su preámbulo, dos iban a ser las «modificaciones esenciales» del RDL 12/1977 sobre el texto precedente: la primera para reestructurar «el mecanismo de constitución de asociaciones políticas bajo el principio de libertad, remitiendo a la decisión judicial la aplicación de los límites legales», y la segunda para reordenar «el sistema de sanciones, sobre la base del mismo criterio de garantía judicial y en aras de una mayor perfección técnica». En definitiva, se dispuso que para obtener «la inscripción de una asociación política» en el registro de referencia «basta con que los dirigentes o promotores presenten ante el Ministerio de la Gobernación acta notarial, suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los estatutos por los que haya de regirse la asociación», de modo que el Ministerio de la Gobernación habría de proceder a la inscripción en el plazo máximo de diez días, bien es cierto que con la precaución de que si se presumiera «la ilicitud penal de la asociación» habría de dirigirse a la Sala del Tribunal Supremo «a que se refiere el artículo octavo de la Ley», esto es, la Sala que sin nombre ni número preciso señalaba a tal efecto el citado pre-

cepto de la Ley 21/1976. En esencia, los avances del RDL 12/1977 sobre su inmediata antecesora estribaban en la desaparición de la «previa comunicación» al Ministerio competente, en una notable reducción de la documentación requerida y en el acortamiento de los plazos de inscripción oficial y de adquisición de personalidad jurídica (su «reconocimiento legal»). También se prescindía de la alusión a las leyes fundamentales, con independencia de que fuera más o menos protocolaria.

Lo cierto es que a partir de este texto fueron aflorando —legalizándose— los partidos políticos que se preparaban para los comicios de ese año. De todas formas, el RDL 12/1977 tampoco pudo tener una vida sosegada y prolongada, puesto que fue sustituido por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, ya denominada —sin el aparente empacho de las anteriores— «de Partidos Políticos». Carente de preámbulo, disponía que «los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación», que «adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen, en el registro que a estos efectos existirá en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los estatutos por los que habrá de regirse el partido», lo cual daría paso a la inscripción en el plazo de «los veinte días siguientes», salvo que «del examen de la documentación presentada se dedujesen indicios racionales de ilicitud penal del partido», en cuyo caso el Ministerio del Interior lo habría de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal. La Ley 54/1978 introdujo ya la exigencia de que «la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos» y la regla básica de que «la suspensión y disolución de los partidos políticos sólo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente» en los casos legalmente previstos. Y dio inicio a la práctica de financiación pública de los partidos políticos, para lo cual proporcionaba una serie de criterios. Derogó buena parte de la Ley 21/1976 y la totalidad del RDL 12/1977, de 8 de febrero, y quedó sin vigor, junto a los residuos vivos de sus precedentes, con la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio.

9. En paralelo al de asociación política, el periodo de transición a la democracia supuso, asimismo, el reconocimiento de otros derechos fundamentales que eran igualmente imprescindibles no sólo para la convivencia democrática, sino también para la concurrencia libre y leal en las proyec-

tadas elecciones generales. El primero de ellos fue el de reunión, regulado por la Ley 17/1976, de 29 de mayo, en cuyo preámbulo se reconocía abiertamente que «la ordenación legislativa de las libertades públicas es una de las tareas más delicadas —y, al mismo tiempo, una de las más trascendentales— de cuantas competen a una comunidad política», aunque también se apelaba a un juego de «equilibrios» que en sí mismo no aparentaba restricciones, pero que exhalaba una actitud notablemente recelosa, más que nada por sus insistentes alusiones a «la paz pública» y «el orden público». Tras una incidental loa a la excelencia de «la ya casi centenaria Ley de Reuniones de mil ochocientos ochenta», que había hecho honor «a la envidiable perfección legislativa de nuestro siglo XIX», el legislador de la transición consideró que era preferible construir una norma de nuevo cuño apta para atender «las exigencias de una sociedad urbana y tecnológica, en la que la solidez de los poderes públicos no se muestre incompatible con el establecimiento de una convivencia democrática», con una calculada «apuesta sobre la madurez del pueblo español y sobre su capacidad de autocontrol en el ejercicio del derecho de reunión» y con la convicción de que «la distinción entre lo lícito y lo ilícito en materia de reuniones viene a entrañar una sustancial innovación respecto de la situación precedente». Se aspiraba a la consagración del derecho, pero quedaba muy clara la determinación del legislador del momento en imponer dos límites que se antojaban infranqueables: los derivados de las leyes penales y los que representaba «la perturbación grave en el tráfico urbano o en el orden público», aun cuando se quisiera «reducir la constricción del derecho a supuestos rigurosamente obvios, supuestos que constituyen límites normales, que no limitaciones, de la libertad de reunión».

En conclusión, la Ley 1976 dispuso en su artículo primero que «el derecho de reunión para fines lícitos, reconocido en el párrafo primero del artículo dieciséis del Fuero de los Españoles, se ejercerá conforme a las prescripciones de la presente Ley», con la precisión de que serían fines lícitos a tal efecto «los que no estén sancionados por las leyes penales». La fijación de una cifra superior a veinte personas para que se tratara efectivamente de una «reunión», la distinción entre reuniones privadas o públicas, la exclusión de este régimen de determinado tipo de reuniones (como las de carácter electoral o las reguladas por la legislación sindical), los requisitos para celebrar una reunión en local cerrado o lugar abierto al uso público, las facultades de la autoridad gubernativa y las reglas de convocatoria y «disciplina» en las reuniones, constituían aspectos relevantes en una regulación que ofrecía aún un tono notablemente intervencionista. Derogó, por

supuesto, «la Orden circular de la Subsecretaría del Interior de veinte de julio de mil novecientos treinta y nueve», que se veía más como «un obstáculo que un instrumento idóneo para la promoción y el encauzamiento de nuestro desarrollo político», y fue sustituida en tiempos constitucionales por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, actualmente vigente.

Ya en la antesala de las elecciones generales, se regularía el derecho a la libertad de expresión, con el fin principal de dejar sin efecto las barreras que ofrecía la Ley de Prensa e Imprenta aprobada en la década precedente. Este otro derecho fue reconocido y regulado por el Real Decreto-ley 24/1977, de 1 de abril, unos meses antes de la primera convocatoria electoral y bajo el presupuesto de que la libre información, así como el respeto de su honor y de los demás derechos inherentes a la persona, «es principio fundamental de todo Estado de Derecho», con la precisión de que «la concurrencia democrática sólo es posible si el contraste y enfrentamiento entre opciones políticas diversas se hace de manera que ninguno de los contendientes pueda erigirse en juez de la conducta ajena, función reservada exclusivamente, en lo jurídico, a los Tribunales de Justicia, y en lo político, al voto de los ciudadanos». Con este fin, y de acuerdo con su preámbulo, el RDL 24/1977 suprimió «los límites que la indeterminación de los tipos o la discrecionalidad de la Administración imponían a la libertad de expresión a través de los medios informativos», y trató de dejar a salvo la defensa del «honor y fama de los particulares mediante las correspondientes acciones ante la jurisdicción ordinaria». En consecuencia, en su artículo primero declaraba que «la libertad de expresión y el derecho a la difusión de informaciones por medio de impresos gráficos o sonoros no tendrá más limitaciones que las establecidas en el ordenamiento jurídico con carácter general» (art. 1), con derogación de la Ley de Prensa e Imprenta y los preceptos concordantes del Código Penal y supresión de las facultades de suspensión que en las normas derogadas se atribuían a la Administración (art. 2), si bien se mantuvo —modificada— la facultad de la Administración de dar cuenta al Ministerio Fiscal o proceder a la pertinente comunicación al juez competente cuando «tuviere conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito cometido por medio de impresos gráficos o sonoros» con vistas a su eventual bloqueo, así como la facultad de «secuestro administrativo» de los impresos gráficos o sonoros «que contengan noticias, comentarios o informaciones contrarios a la unidad de España»; que constituyan «demérito o menoscabo de la institución monárquica o de las personas de la familia real»; que «de cualquier forma atenten al prestigio institucional y al respeto, ante la opinión públi-

ca, de las Fuerzas Armadas», o que se consideren «obscenos o pornográficos» (ar. 3). Aunque viera concluida su vigencia por mediación de la Constitución y otras normas posteriores, el RDL 24/1977 inauguró una nueva senda de libramiento de créditos presupuestarios destinados «a subvencionar a empresas de comunicación social», de cuya aplicación se ocupó específicamente el Real Decreto-ley 28/1978, de 6 de septiembre, que alegaba como —previsible— justificación de la medida «la importancia de la actividad informativa llevada a cabo por las empresas periodísticas y su estrecha conexión al presente con el proceso democrático».

Recordemos en este contexto, por otro lado, que el ejercicio «del derecho civil a la libertad en materia religiosa» se había regulado por Ley 44/1967, de 28 de junio, pero todavía sobre la base de las leyes fundamentales franquistas y bajo la premisa —que el legislador de la época tildaba de «fundamento muy sólido»— de que la legislación española había de inspirarse en la doctrina de la Iglesia católica. Hubo que esperar a la LO 7/1980, de 5 de julio, más allá, por lo tanto, del estricto periodo de transición política, para garantizar en clave constitucional la libertad religiosa y para declarar formalmente que las creencias religiosas no podían ni ser causa de desigualdad o discriminación, ni actuar como obstáculo para «el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargos o funciones públicas», además de avanzar en la neutralidad religiosa del Estado al afirmarse que «ninguna confesión tendrá carácter estatal». Pero eso no quiere decir que durante la transición política no estuviera latente el problema religioso, muestra de lo cual fue la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, que exigió que los enterramientos efectuados en cementerios municipales «se realicen sin discriminación alguna por razones de religión ni por cualesquiera otras», con la derogación de una Ley de 10 de diciembre de 1938 por la que deliberadamente se había revertido el proceso de secularización de cementerios iniciado durante la Segunda República.

Por lo demás, el pleno reconocimiento de los derechos fundamentales vino avalado también por la ratificación de declaraciones y cartas de carácter internacional. España ya había roto su aislamiento internacional con la incorporación a la ONU en 1955, después de haberse adherido a algunas de sus organizaciones filiales, como la FAO en 1951 o la UNESCO en 1953, y como puerta de entrada para volver a vincularse con algunas otras, como sucedió con la Organización Internacional del Trabajo en 1956. Ello no supuso, sin embargo, que el régimen franquista estuviera dispuesto a ratificar todos los instrumentos internacionales de tales organizaciones, y menos aún aquellos que acogían de forma más directa el acer-

vo de derechos y libertades propio de la democracia. Era, pues, una de las tareas pendientes en el periodo de la transición política, en el que efectivamente se dieron pasos decisivos en ese sentido. En 1976 —hace sesenta años— España ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos firmados en la ONU en 1966. Al año siguiente se procedió a la adhesión de nuestro país al Consejo de Europa, con ratificación de su instrumento más emblemático, el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Públicas de 1950, más alguno de sus protocolos. En 1978, en fin, fue firmada por España la primera versión de la Carta Social Europea, que se había aprobado en 1961 en esta organización supranacional europea. Por razón de la materia (derechos laborales y sociales), la firma de este último instrumento conecta de algún modo con la ratificación de los Convenios número 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical, que habían sido aprobados por esta organización en 1948 y 1949, respectivamente, y que fueron finalmente asumidos por España en 1977. Ello nos permite precisar que el proceso de reconocimiento de derechos fundamentales llevado a cabo durante la transición política abarcó también derechos «sectoriales», es decir, derechos específicos para determinados ámbitos de las relaciones sociales. Es el caso de los derechos de huelga y libertad sindical en el sistema de relaciones laborales, que serían incorporados a nuestro fuero interno mediante el RDL 17/1977, de 4 de marzo, para el primero, y la Ley 19/1977, de 1 de abril, para el segundo.

10. Con esas bases (la reforma política, el diseño de la nueva maquinaria electoral y la proclamación de derechos fundamentales), el periodo de la transición política permitió ir ajustando a los principios y valores democráticos el acervo normativo heredado del franquismo en los diferentes sectores del ordenamiento jurídico, sin descuidar, por supuesto, las necesidades de regulación suscitadas por las circunstancias del momento. No es posible ahora describir en todos sus extremos esa intensa y extensa labor legislativa de actualización en clave democrática, aunque sí puede tener sentido destacar algunas de sus manifestaciones. Tal vez la parcela legal más necesitada de reconsideración fuese la de carácter sancionador, siempre sensible al factor político y específicamente ahormada, como era de suponer, por el régimen franquista. Alguna atención reclamaba, asimismo, la Administración de Justicia no sólo porque la progresiva plenitud en la proclamación de los derechos fundamentales debía conllevar en buena lógica las corres-

pendientes medidas de garantía jurisdiccional, sino también porque en los estertores del régimen franquista, y por influencia probablemente de la Ley Orgánica del Estado de 1967, se habían aprobado unas bases legales para renovar el poder judicial para procurar, asimismo, la sustitución de la Ley Provisional de 1870. Por otra parte, en los años de la transición política el Estado tenía que enfrentarse a dos retos de indiscutible envergadura: uno de ellos venía provocado por los persistentes, deleznable y trágicos actos de terrorismo, y el otro conectaba con la organización territorial y la cuestión autonómica. Podríamos hablar aún de otras circunstancias preocupantes para los responsables políticos durante la transición (como los efectos de las «crisis del petróleo» sobre el sistema económico y el mercado de trabajo) y de otras parcelas del Estado pendientes de alguna clase de remodelación o reorganización (como la Policía, las Fuerzas Armadas, el empleo público en términos más generales o el sistema de seguridad social). Pero sin rebajar en absoluto su importancia, y sin desconocer que también en esas materias se aprobaron medidas de relevancia, en estos momentos, y por motivos que el lector sin duda comprenderá, vamos a dejar a un lado esos otros escenarios de nuestra transición política.

Por lo que respecta al derecho sancionador, el legislador de la transición política acometió cinco notables operaciones de reforma: *a)* la modificación de la Ley de Orden Público de 1959 mediante el RDL 6/1977, de 25 de enero, que trataba de extirpar de ese texto legal las cláusulas incompatibles con el reconocimiento «de los derechos de la persona», al mismo tiempo que introdujo el principio *non bis in dem* al proscribir la imposición conjunta de «sanciones gubernativas y sanciones penales por unos mismos hechos»; *b)* la depuración de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 1970 y de su Reglamento mediante la Ley 77/1978, de 26 de diciembre, con la desaparición, por ejemplo, de los «actos de homosexualidad» como supuesto del «estado peligroso»; *c)* la modificación del Código Penal mediante una nutrida serie de leyes (desde la Ley 23/1976 a la Ley 82/1978) que supusieron, particularmente, la modificación de los tipos penales relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo, la reconsideración penal de los actos de injuria o amenaza grave contra órganos del Estado, la despenalización del adulterio y amancebamiento (con ajuste paralelo en el Código Civil), y la reconfiguración de los delitos de estupro y rapto, junto a la reforma de las circunstancias de reincidencia y reiteración; *d)* la revisión mediante varias operaciones legales (desde la Ley 10/1978 a la Ley 53/1978) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y *e)* la anticipación del proyectado mandato constitucional de supre-

sión de la pena de muerte salvo en lo que pudieran disponer las leyes militares para tiempos de guerra, cometido que llevó a cabo el RDL 45/1978, de 21 diciembre, que procedió a la reforma en tal sentido del Código de Justicia Militar, la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea y la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante. Aunque no se trata de círculos concéntricos, la referencia al sistema normativo sancionador nos lleva prácticamente de la mano a las medidas específicas aprobadas en aquellos años para la represión de las acciones terroristas, que ya en las puertas del régimen constitucional protagonizaron una nueva reforma del Código Penal (por Ley 82/1978, de 28 de diciembre), pero que, sobre todo, se fueron configurando y aplicando conforme a normas legales de urgencia y de duración temporal que muchas veces conjugaban el plano sustantivo (frecuentemente con suspensión parcial de derechos del «Fuero de los Españoles») con el plano jurisdiccional, como pudo comprobarse en el RDL 2/1976, de 18 de febrero; el RDL 4/1977, de 4 de enero (prorrogado por el RDL 14/1977, de 25 febrero), y el RDL 21/1978, de 30 de junio. La Ley 56/1978, de 4 de diciembre, también puso en marcha medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados.

Por motivos próximos o por razones de orden más general, también requería algunos ajustes la organización judicial y la Administración de Justicia. Si hablamos de proximidad en la causa es, sencillamente, porque las exigencias de los derechos fundamentales también se hicieron notar en este ámbito. En dos sentidos al menos. Por lo pronto, en lo relativo a los órganos jurisdiccionales que el régimen franquista había puesto en marcha para hacer valer sus resortes autoritarios y a propósito de ciertas competencias asignadas a la jurisdicción militar, todo lo cual condujo a la aprobación en una misma fecha (4 de enero de 1977) de tres normas de urgencia que en realidad acometían una operación común y conjunta: el RDL 1/1977, de creación de la Audiencia Nacional y Juzgados Centrales de Instrucción; el RDL 2/1977, de supresión del Tribunal y los Juzgados de Orden Público, y el RDL 3/1977, de cancelación de las competencias de lo militar en materia de terrorismo. La otra vertiente de influencia de los derechos fundamentales tenía que ver con su protección jurisdiccional, de la que se ocuparía específicamente la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, que, adelantándose también a la Constitución (aun cuando fuera publicada el día 3 de enero de 1979), proporcionó con ese fin un procedimiento preferente y sumario en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo (a los que pasado el tiempo se añadiría el social por obra de la jurisprudencia constitucional). En estos ámbitos jurisdiccionales también vale

la pena tener en cuenta que el legislador de la transición tuvo que enfrentarse con el mandato de articulación normativa que el legislador todavía franquista había consignado en la Ley 42/1974, de 28 de noviembre, de Bases, Orgánica de la Justicia, mandato que había sido pospuesto por el Decreto-ley 14/1975, de 17 de noviembre, a la vista de las circunstancias del momento, y que fue de nuevo prorrogado por el RDL 24/1976, de 26 de noviembre, hasta que la Ley 11/1978, de 20 de febrero, procedió al cierre definitivo de ese programa legislativo, manteniendo, no obstante, algunas de las reglas de articulación que ya habían sido aprobadas mientras tanto (sobre nombramiento de magistrados del TS). Algunos otros cambios se llevaron a efecto en este periodo de la transición a través de la Ley 46/1975, de 30 diciembre (adaptación y modificación de plantillas de los Cuerpos de Magistratura de Trabajo y Secretarios de Magistratura de Trabajo); el RDL 14/1978, de 7 de junio (de modificación parcial de la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley Orgánica de la Magistratura de Trabajo por aumento de la litigiosidad), y la Ley 12/1978, de 20 febrero (para la regularización de la situación administrativa de funcionarios de justicia que pasaban a desempeñar puestos en la Administración Civil del Estado).

Como señalamos más arriba, el proceso de democratización abierto por la transición política también empujaba hacia la descentralización del Estado. Una de las más robustas puntas de lanza en esa dirección procedía del País Vasco, para el que se aprobó un régimen preautonómico mediante el RDL 1/1978, de 4 de enero, después de que el RDL 20/1976, de 30 de octubre, hubiera derogado la norma que en el año 1937 había regulado el régimen económico-administrativo de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, y de que el RDL 18/1977, de 4 de marzo, hubiera restaurado las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya. También se había procedido con algo de anticipación al «restablecimiento provisional» de la Generalidad de Cataluña, que tuvo lugar con el RDL 41/1977, de 29 de septiembre. Poco tiempo después se aprobó el régimen preautonómico de Galicia (RDL 7/1978, de 16 de marzo), y a partir de ahí se inició un proceso similar para otros territorios del Estado, que podemos sistematizar y distribuir en cinco fechas señaladas del año 1978: 17 de marzo para Aragón (RDL 8/1978), Archipiélago Canario (RDL 9/1978) y País Valenciano (RDL 10/1978); 27 de abril para Andalucía (RDL 11/1978); 13 de junio para Archipiélago Balear (RDL 18/1978), Extremadura (RDL 19/1978) y Castilla-León (RDL 20/1978); 27 de septiembre para Asturias (RDL 29/1978) y Murcia (RDL 30/1978), y 31 de octubre para la Región Castellano-Manchega (RDL 32/1978). Dado que la disposición transito-

ria primera del RDL 1/1978 había previsto la posibilidad de que Navarra se incorporara al Consejo General del País Vasco, el RDL 2/1978, de 4 de enero, se limitó a regular el procedimiento por el que se habría de adoptar la decisión pertinente, pero con el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero (vigente ya la Constitución), se inició el proceso de «reintegración y mejoramiento» del Régimen Foral de Navarra, luego plenamente constituido por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto. También tendría que esperar al año 1979 la activación de los correspondientes procesos autonómicos en Cantabria y La Rioja, y al año 1981 en lo que se refiere a Madrid. Por lo demás, el periodo de la transición política arroja otros dos datos interesantes sobre la cuestión territorial: de un lado, el intento de aprobar un Estatuto de Régimen Local, iniciado con la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, que proporcionó las pertinentes «Bases» a tal efecto, y cerrado por la Ley 47/1978, de 7 octubre, tras un par de aplazamientos; de otro lado, la descolonización del Sahara español mediante Ley 40/1975, de 19 noviembre, aprobada en un contexto político incontestablemente delicado.

11. Según la información que ofrece el Congreso de los Diputados en su página electrónica, una vez celebradas las elecciones generales del día 15 de junio de 1977 dicha institución parlamentaria ejerció la facultad de iniciativa constitucional que le otorgaba el artículo tercero de la Ley para la Reforma Política, de modo que en la sesión de Pleno de 26 de julio de 1977 aprobó una moción por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución. Constituida tal Comisión el día 1 de agosto de 1977, se designó a tal efecto una ponencia que quedó integrada por Jordi Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista), Miquel Roca Junyent (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Gregorio Peces Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista), Miguel Herrero Rodríguez de Miñón (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Manuel Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario de Alianza Popular) y Gabriel Cisneros Laborda (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), y que celebró un total de veintinueve sesiones en los meses comprendidos entre agosto y diciembre de ese año. El anteproyecto de Constitución fue publicado con sus votos particulares en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978, y con fecha de 1 de julio de 1978 lo sería también, en ese mismo medio, el dictamen emitido por la Comisión constitucional de referencia. Consta

en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 24 de julio de 1978 que el Pleno del Congreso de los Diputados debatió dicho parecer a lo largo de doce sesiones durante el mes de julio de ese año, y que aprobó el texto constitucional el día 21 de julio de 1978 por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones. Remitido al Senado para su consideración, fue constituida en esta otra Cámara parlamentaria la correspondiente ponencia constitucional para dar paso tras sus conclusiones a los trabajos de la Comisión competente, en la que los trabajos se desarrollaron a lo largo de diecisiete sesiones, celebradas entre los días 18 de agosto y 14 de septiembre de 1978. El debate en Pleno tuvo lugar entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre de ese año, a lo largo de diez sesiones y con incorporación de algunas modificaciones sobre el texto original.

De ahí que —siempre de conformidad con lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política— se convocara la pertinente Comisión Mixta de las dos instancias parlamentarias implicadas en el proceso, que estuvo presidida por Antonio Hernández Gil. El dictamen emitido por este órgano especial fue sometido a votación nominal y pública en el Congreso de los Diputados y Senado en sendas sesiones plenarias de 31 de octubre de 1978, en las que —tanto en una como en otra Cámara— el texto debatido fue aprobado por voluminosa mayoría, como se refleja en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 6 de noviembre de 1978. Finalmente, y de nuevo con base en aquel mismo artículo tercero de la Ley para la Reforma Política, el texto fue sometido a referéndum de la nación, convocado por el RD 2550/1978, de 3 de noviembre, de acuerdo con lo prevenido en el RD 2120/1978, de 25 de agosto, por el que ya se habían establecido reglas generales para este tipo de consultas, en conexión con las normas electorales del RDL 20/1977, y con el refuerzo posterior del RDL 37/1978, de 27 de noviembre, por el que se dispuso lo pertinente para que fuese admitido «el voto de todos los españoles mayores de dieciocho años incluidos en el censo electoral», con inclusión de los «españoles residentes ausentes que viven en el extranjero». En esa consulta, el Proyecto de Constitución fue aprobado por el 87,78 por 100 de votantes, que representaba el 58,97 por 100 del censo electoral, y fue sancionado por el rey durante la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado celebrada en el Palacio de las Cortes el miércoles, 27 de diciembre de 1978. El *Boletín Oficial del Estado* publicó la Constitución el día 29 de diciembre de 1978, en el que también aparecieron las correspondientes versiones en las restantes lenguas oficiales de España.

Culminado ese crucial proceso de regreso de nuestro país a la senda constitucional, y adquirida ya una cierta experiencia sobre su observan-

cia y aplicación, probablemente sea éste un buen momento para recordar la «voluntad» que en uso de su soberanía proclamó la nación española en 1978 a través del «preámbulo» de la Constitución: establecer la justicia, la libertad y la seguridad, y promover el bien de cuantos la integran; garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo; consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular; proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones; promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida; establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

Tampoco parece una mala ocasión para renovar nuestro compromiso con esas directrices constitucionales, por parte de quienes nos gobiernan o nos gobiernen en el futuro y por parte de todos cuantos conformamos la nación española. Cuidar de nuestro Estado social y democrático de Derecho tal vez sea el mejor tributo que podamos rendir a quienes durante el difícil periodo de 1975 a 1978 se esforzaron por alumbrar un mejor horizonte político para nuestro pueblo.

12. A ello quiere contribuir también este número especial de *FORO*, dedicado monográficamente al impacto de la transición política en el ordenamiento jurídico español. Las colaboraciones de las que desde este momento puede disfrutar el lector han quedado estructuradas en dos grandes secciones. Con la primera de ellas, que comprende una nutrida serie de estudios doctrinales de estirpe decididamente jurídica, hemos tratado de abordar las vertientes del sistema legal e institucional que –salvo error o deficiencias de cálculo y diagnóstico por nuestra parte– pudieron sentir en mayor medida los efectos de la transición: la política exterior y europea de España (Araceli Mangas Martín), el sistema electoral (Joan Oliver Araujo), las bases políticas de la convivencia democrática (Eloy García López), la ordenación administrativa (José María Baño León), el derecho civil (Mariano Yzquierdo Tolsada), la normativa mercantil (Jesús Quijano González), el derecho penal (Enrique Gimbernat Ordeig), la legislación penitenciaria (Carlos García Valdés), el derecho laboral (Luis Enrique de la Villa Gil), la protección social (Santiago González Ortega), la cuestión religiosa (Javier López de Goicoechea Zabala), el poder judicial (María

Rosario Alonso Ibáñez) o la justicia y el proceso (Juan Damián Moreno), con una reflexión adicional sobre el estado de la cuestión en la filosofía del derecho (Juan Antonio García Amado). Con la segunda sección hemos querido acercarnos más bien al contexto político, social, económico y cultural de la transición, con análisis y opiniones que en buena medida cabe situar en lo que podríamos catalogar como entorno o caldo de cultivo de los saberes estrictamente jurídicos: la filosofía social (José Luis Villacañas Berlanga), la ciencia política (Ignacio Sánchez-Cuenca), el marco constitucional (Antonio Colomer Viadel), la historia (Gutmaro Gómez Bravo), la economía aplicada (José Luis García Delgado), la hacienda pública (Santiago Álvarez García), el periodismo (Juan Fernández-Miranda) y la literatura (Lorenzo Manuel Silva Amador). El volumen se cierra con un muy diligente recorrido por la moderna bibliografía sobre la transición política y su trascendencia jurídica (Ignacio Álvarez Rodríguez).

La Revista *FORO* ha tenido la fortuna de contar a tal efecto con la desinteresada y amable aportación de un elenco de autores de incontestable solvencia científica y contrastado prestigio profesional, presidido además por la siempre deseable nota de pluralidad y diversidad de criterio, tanto en lo que se refiere a su particular área de conocimiento como en lo que tiene que ver con el ideario o la línea de pensamiento. Una parte significativa de quienes colaboran en este volumen pertenece a la Universidad Complutense de Madrid, pero también es muy apreciable el número de colaboraciones externas, en unos casos de profesores o investigadores de otras universidades españolas y, en otros, de intelectuales o expertos sin adscripción directamente universitaria. Nuestra más sincera felicitación y nuestro mayor reconocimiento para todos ellos. Disfrutar de su saber y su elocuencia ha sido un verdadero honor para la Revista *FORO* y, a la postre, para la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Joaquín GARCÍA MURCIA
Director de la Revista FORO