

Foro

Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales

Nueva Época

Vol. 28 (2025)

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

PRESIDENTE DE HONOR

D. José Iturmendi Morales

PRESIDENTE

D. Ricardo Alonso García
Decano de la Facultad de Derecho

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Manuel Albaladejo García
Académico de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación
Catedrático de Universidad †

D. Christian Baldus
Catedrático de Derecho Romano
Universidad de Heidelberg-Alemania

D. Rafael Calvo Ortega
Académico de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación
Catedrático de Universidad *

D. Jorge de Esteban Alonso
Presidente del Consejo Editorial de *El Mundo*
Catedrático Emérito de la Universidad Complutense
de Madrid

D. Joaquín Rams Albesa
Catedrático de Universidad †

D. Eduardo García de Enterría
Académico de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación
Catedrático de Universidad †

D. Enrique Gimbernat Ordeig
Catedrático Emérito de la Universidad Complutense
de Madrid *

D. Rafael Gómez-Ferrer Morant
Ex magistrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Universidad *

D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
Ex presidente del Tribunal Constitucional
Catedrático de Universidad †

D. Rafael Navarro Valls
Académico de la Real Academia de Ciencias
Morales y Políticas
Catedrático de Universidad *

D. Dario Mantovani
Director del Centro studi e ricerche sui diritti antichi.
Catedrático de la Universidad
de Pavia-Italia

D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Académico de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación
Catedrático Emérito de la Universidad Complutense
de Madrid

D. José Ángel Martínez-Sanchiz
Notario de Madrid

D. Alfredo Montoya Melgar
Académico de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación
Catedrático Emérito de la Universidad Complutense
de Madrid

D. Alejandro Nieto García
Catedrático de Universidad *

D. José Manuel Pérez-Prendes y Muñoz de Arraco
Catedrático de Universidad †

D. Luis Rodríguez Ramos
Catedrático de Universidad *

D. Francisco Rubio Llorente
Ex Presidente del Consejo de Estado
Catedrático de Universidad †

D. Ignacio Solís Villa
Profesor de Derecho Civil
Notario de Madrid *

D. Martin Trybus
Director del Instituto de Derecho Europeo.
Catedrático de la Universidad de Birmingham
Reino Unido

D. Pedro de Vega García
Académico de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación
Catedrático Emérito de la Universidad Complutense
de Madrid †

D. Giuseppe Vergottini
Catedrático de la Universidad de Bolonia-Italia

* En situación de jubilación.

DIRECCIÓN

Director:

Joaquín García Murcia

Subdirector:

D.^a Ana Cristina Fernández Cano
D.^a Carmen Otero García-Castrillón

Secretario:

D. Faustino Martínez Martínez

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Julio Banacloche Palao
Catedrático de Derecho Procesal
Universidad Complutense de Madrid

D.^a Irene Briones Martínez
Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Complutense de Madrid

D. Germán Fernández Farreres
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

D. Francisco Javier García Roca
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

D.^a Alicia Gil Gil
Catedrática de Derecho Penal
UNED

D.^a Ana Gemma López Martín
Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

D. Jesús Martínez Girón
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de A Coruña

D. Pedro Ortego Gil
Catedrático de Historia
del Derecho
Universidad de Santiago
de Compostela

D. Javier Paricio Serrano
Catedrático de Derecho Romano
Universidad Complutense de Madrid

D.^a María José Roca Fernández
Catedrática de Derecho
Eclesiástico del Estado
Universidad Complutense de Madrid

D. Juan Sánchez-Calero Guilarte
Catedrático de Derecho Mercantil
Universidad Complutense de Madrid

D. Emilio Suñé Llinás
Catedrático de Filosofía
del Derecho
Universidad Complutense de Madrid

D.^a Ana Yábar Sterling
Catedrática de Economía Política
y Hacienda Pública
Universidad Complutense de Madrid

Traductora al alemán y al inglés:
D.^a María Cristina Hernández Mateos

Página web de FORO:
www.ucm.es/info/revforo

ÍNDICE

MONOGRÁFICO

EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA
EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

EDITORIAL

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA: *De la norma autoritaria a la legislación democrática* 11

A. EL IMPACTO JURÍDICO DE LA TRANSICIÓN
POLÍTICA ESPAÑOLA

ARACELI MANGAS MARTÍN: *La política exterior y europea de España en la transición a la democracia (1976-1988)*..... 45

JOAN OLIVER ARAUJO: *La influencia de la transición política sobre el sistema electoral consagrado en la Constitución de 1978 y en la LOREG* 71

ELOY GARCÍA: *La transición española hacia la democracia y su plasmación a través de constitución evolutiva* 111

JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN: *La transición política en el Derecho administrativo: inmovilismo y cambio* 157

MARIANO YZQUIERDO TOLSADA: *La transición a la democracia y sus efectos sobre el Derecho civil. Lo que se pudo hacer y se hizo y lo que se pudo hacer, pero no se hizo*..... 187

JESÚS QUIJANO GONZÁLEZ: *El Derecho mercantil entre la transición y Europa*..... 225

ENRIQUE GIMBERNAT ORDEIG: *El Derecho penal de la transición*. 241

CARLOS GARCÍA VALDÉS: *Las reformas jurídicas de la transición democrática; en especial, la Ley Orgánica General Penitenciaria* 251

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL: *La transición a la democracia y el Derecho del trabajo*..... 261

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA: *La protección social durante la transición política en España*..... 293

JAVIER LÓPEZ DE GOICOECHEA ZABALA: <i>La cuestión religiosa en la transición política española</i>	335
MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ: <i>El poder judicial en la transición al régimen democrático: el peso de la tradición</i>	375
JUAN DAMIÁN MORENO: <i>Justicia, Derecho y proceso en la transición: una reflexión crítica a la luz de las transformaciones del Derecho procesal</i>	389
JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO: <i>Filosofía del Derecho y transición. ¿Un paso adelante y dos pasos atrás?</i>	403

B. EL CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL

JOSÉ LUIS VILLACAÑAS BERLANGA: <i>La transición: una reflexión política</i>	429
IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: <i>Impacto político y constitucional de la transición. Novedades y continuidades</i>	441
ANTONIO COLOMER VIADEL: <i>La transición democrática renacida y recobrada</i>	459
GUTMARO GÓMEZ BRAVO: <i>La violencia en la crisis final del franquismo y la transición</i>	467
JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO: <i>Claves de unos años decisivos: la economía española entre 1973 y 1986</i>	477
SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA: <i>La reforma fiscal de la Transición</i>	487
JUAN FERNÁNDEZ-MIRANDA: <i>Un compromiso de militancia democrática</i>	501
LORENZO MANUEL SILVA AMADOR: <i>Lo que es necesario a todos</i> .	513
IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ: <i>La transición en sus libros, también jurídicos</i>	517
RECENSIONES	533

TABLE OF CONTENTS

MONOGRAPH

THE IMPACT OF THE POLITICAL TRANSITION
FROM THE FRANCO REGIME TO DEMOCRACY
ON THE SPANISH LEGAL SYSTEM

EDITORIAL

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA: *From Authoritarian Rule to Democratic Legislation* 11

A. LEGAL IMPACT OF POLITICAL TRANSITION
OF POWER IN SPAIN

ARACELI MANGAS MARTÍN: *Spain’s Foreign and European Policy during the Transition to Democracy (1976-1988)* 45
 JOAN OLIVER ARAUJO: *The Influence of the Political Transition on the Electoral System Established in the 1978 Spanish Constitution and the Organic Law on the General Electoral Regime (LOREG)* 71
 ELOY GARCÍA: *Spain’s Transition to Democracy and Its Expression in an Evolving Constitution* 111
 JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN: *Political Transition in Administrative Law: Continuity and Change* 157
 MARIANO YZQUIERDO TOLSADA: *The Transition to Democracy and Its Impact on Civil Law: on What Could Have Been Done and Was Eventually Done and What Could Have Been Done but Never Actually Happened* 187
 JESÚS QUIJANO GONZÁLEZ: *Commercial Law between Spanish Political Transition to Democracy and Europe*..... 225
 ENRIQUE GIMBERNAT ORDEIG: *Criminal Law during the Political Transition to Democracy in Spain* 241
 CARLOS GARCÍA VALDÉS: *Legal Reforms During Political Transition to Democracy, with Particular Reference to the Organic General Penitentiary Law (LOGP)*..... 251

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL: <i>Political Transition to Democracy and Labour Law</i>	261
SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA: <i>Social Protection during Spain's Political Transition</i>	293
JAVIER LÓPEZ DE GOICOECHEA ZABALA: <i>Religion during Spain's Political Transition</i>	335
MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ: <i>The Judiciary during the Transition to Democracy: The Importance of Tradition</i>	375
JUAN DAMIÁN MORENO: <i>Justice, Law and Procedure during the Political Transition to Democracy: A Critical Reflection in Light of Developments in Procedural Law</i>	389
JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO: <i>Philosophy of Law and the Political Transition to Democracy: One Step Forward and Two Steps Back?</i>	403

B. POLITICAL, SOCIAL, ECONOMIC AND CULTURAL CONTEXT

JOSÉ LUIS VILLACAÑAS BERLANGA: <i>The Political Transition to Democracy in Spain: A Political Reflection</i>	429
IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: <i>Political and Constitutional Impact of the Transition. Continuities and Changes</i>	441
ANTONIO COLOMER VIADEL: <i>The Democratic Transition Revisited and Reclaimed</i>	459
GUTMARO GÓMEZ BRAVO: <i>Violence at the End of the Franco Regime and during the Political Transition to Democracy</i>	467
JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO: <i>Key Aspects of a Decisive Period: The Spanish Economy between 1973 and 1986</i>	477
SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA: <i>Tax Reform during the Political Transition to Democracy</i>	487
JUAN FERNÁNDEZ-MIRANDA: <i>A Commitment to Democratic Engagement</i>	501
LORENZO MANUEL SILVA AMADOR: <i>What Is Necessary for All ...</i>	513
IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ: <i>The Political Transition in Its Literature, Including Legal Works</i>	517
REVIEWS	533

INHALTSVERZEICHNIS

THEMENSCHWERPUNKT

DIE AUSWIRKUNGEN DER POLITISCHEN
TRANSITION (ÜBERGANG NACH
FRANCOS TOD ZUR DEMOKRATIE) AUF
DIE SPANISCHE RECHTSORDNUNG

LEITARTIKEL

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA: *Von der autoritären Ordnung zur demokratischen Gesetzgebung* 11

A. DIE RECHTLICHEN AUSWIRKUNGEN DER
SPANISCHEN POLITISCHEN TRANSITION

ARACELI MANGAS MARTÍN: *Die Außen- und Europapolitik Spaniens im Übergang zur Demokratie (1976–1988)*..... 45

JOAN OLIVER ARAUJO: *Der Einfluss der politischen Transition auf das im Verfassungswerk von 1978 und im Organischen Gesetz des allgemeinen Wahlrechts (LOREG) verankerte Wahlsystem*..... 71

ELOY GARCÍA: *Die spanische Transition zur Demokratie und ihre Ausgestaltung in Form einer evolutiven Verfassung*..... 111

JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN: *Die politische Transition im Verwaltungsrecht: Beharrung und Wandel*..... 157

MARIANO YZQUIERDO TOLSADA: *Der Übergang zur Demokratie und seine Auswirkungen auf das Zivilrecht: Was getan werden konnte und getan wurde – und was hätte getan werden können, aber nicht getan wurde* 187

JESÚS QUIJANO GONZÁLEZ: *Das Handelsrecht zwischen Spanischen Transition und Europa* 225

ENRIQUE GIMBERNAT ORDEIG: *Das Strafrecht der Transition in Spanien* 241

CARLOS GARCÍA VALDÉS: *Die rechtlichen Reformen der demokratischen Transition, insbesondere das Allgemeine Organische Strafvollzugsgesetz (LOGP)* 251

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL: <i>Der Übergang zur Demokratie und das Arbeitsrecht</i>	261
ANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA: <i>Die soziale Absicherung während der politischen Transition in Spanien</i>	293
JAVIER LÓPEZ DE GOICOECHEA ZABALA: <i>Die Religionsfrage in der spanischen politischen Transition</i>	335
MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ: <i>Die Justizgewalt im Übergang zum demokratischen Regime: das Gewicht der Tradition</i>	375
JUAN DAMIÁN MORENO: <i>Justiz, Recht und Verfahren in der Transition: eine kritische Reflexion im Licht der Veränderungen des Prozessrechts</i>	389
JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO: <i>Rechtsphilosophie und Transition: ein Schritt vorwärts und zwei Schritte zurück?</i>	403

B. DER POLITISCHE, SOZIALE, WIRTSCHAFTLICHE UND KULTURELLE KONTEXT

JOSÉ LUIS VILLACAÑAS BERLANGA: <i>Die Transition in Spanien: eine politische Reflexion</i>	429
IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: <i>Politische und verfassungsrechtliche Auswirkungen des Übergangs. Neuerungen und Kontinuitäten</i>	441
ANTONIO COLOMER VIADEL: <i>Die demokratische Transition neu belebt und wiedergewonnen</i>	459
GUTMARO GÓMEZ BRAVO: <i>Die Gewalt in der Endkrise des Franquismus und während der Transition</i>	467
JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO: <i>Schlüssel zu entscheidenden Jahren: die spanische Wirtschaft zwischen 1973 und 1986</i>	477
SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA: <i>Die Steuerreform der Transition</i>	487
JUAN FERNÁNDEZ-MIRANDA: <i>Ein Bekenntnis zu demokratischem Engagement</i>	501
LORENZO MANUEL SILVA AMADOR: <i>Was für alle notwendig ist ..</i>	513
IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ: <i>Die Transition in ihren Büchern, auch in juristischen Werken</i>	517
REZENSIONEN	533

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 acotación 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 barajan 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