

## LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Juan FERRANDO BADÍA\*

SUMARIO: I. *Introducción general*. II. *Del régimen de Franco a la democracia*. 1. *Razones internas*. A. *Políticas*. B. *Sociopolíticas*. C. *Socioeconómicas*. D. *Parapolíticas*. E. *Institucionales*. 2. *Razones externas*. III. *El pueblo español, protagonista último del cambio*. IV. *S.M. el Rey D. Juan Carlos I, impulsor del cambio*. V. *La transición política desde la legalidad de Franco*. 1. *Procedimiento de reforma de las leyes fundamentales españolas*. 2. *Otras interpretaciones*. VI. *Posturas políticas en relación con el tránsito del régimen autoritario al democrático*. VII. *Jalones de la vía reformista*. VIII. *La filosofía política del proceso de reforma del autoritarismo a la democracia*. IX. *Hacia la nueva Constitución del 29 de diciembre de 1978*. 1. *Las elecciones generales*. 2. *Las nuevas Cortes democráticas*. 3. *Constitución de las Cortes*. 4. *Apertura de las Cortes*. 5. *Reglamento del Congreso*. 6. *Comisión constitucional*. 7. *Presentación del "Borrador constitucional"*. 8. *El texto definitivo del anteproyecto*. 9. *Discusión y aprobación del anteproyecto*.

### I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Nuestros más recientes periodos constituyentes, precisamente, se han producido bajo el signo de dos graves crisis económicas: la de 1931, precedida por la crisis mundial de *Wall Street* de 1929, y la de 1977, cuyas consecuencias todavía sufrimos: la crisis de las materias y los crudos energéticos de 1973.

Por trágica coincidencia, estas dos crisis económicas han sido concurrentes también con el fin de los dos periodos *autocráticos* que precedieron a nuestros procesos constitucionales democráticos: la Constitución de 1931, que pone fin a un régimen autocrático de siete años que había conculcado nuestra última Constitución, la de 1876, y el proceso constituyente de 1977, que pone fin a la autocracia que había engendrado la guerra entre los españoles de 1936 y 1939. Bajo estos graves estigmas, económico y de contradicción, se iniciaron los dos procesos constituyentes más recientes del Estado español.

\* Catedrático de derecho político (Valencia).

## II. DEL RÉGIMEN DE FRANCO A LA DEMOCRACIA

Algunos comentaristas del periodo de la transición política española —y algunos políticos interesados— pretenden reducir la transición política al periodo comprendido entre el 1º de julio de 1976 al 6 de diciembre de 1978. Y así, dice R. Martín Villa:

Desde julio de 1976, en que es nombrado Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, a diciembre de 1978 en que el pueblo español aprueba la Constitución tan solo transcurrieron dos años y medio. Y, sin embargo, en ese tan corto espacio de tiempo se agotó el periodo de transición a la democracia, en el que pueden distinguirse perfectamente momentos tan decididamente importantes como los de la aprobación de la Ley para la Reforma Política, la legalización de los partidos y la celebración de las primeras elecciones generales. Aprobada la Constitución, España entró de lleno en una nueva fase: la de la normalidad democrática.<sup>1</sup>

Opinamos que no se puede sostener la afirmación que pretende reducir el periodo de transición política española el segundo gobierno de la monarquía presidido por Adolfo Suárez. A nuestro entender, no se puede afirmar que la última etapa del Estado franquista se cierra definitivamente con la sustitución, en julio de 1976, de Arias por Adolfo Suárez, iniciándose entonces un nuevo proyecto de reforma política,<sup>2</sup> ya que opinamos que la última etapa del Estado franquista se cierra definitivamente con la *Ley para la Reforma Política* del 4 de enero de 1977, aprobada por referéndum el 15 de diciembre de 1976. La ideología subyacente en ella es la democrática o, al menos, la no autoritaria. Por tanto, desde un punto de vista ideológico y constitucional, el franquismo duraría hasta esta fecha, y, consecuentemente, la transición política propiamente dicha se iniciaría en 1977. Sin embargo, pensamos que sería pecar de juridicismo sostener la anterior actitud. Consideramos más acertado afirmar que, desde un punto de vista *sociopolítico*, el periodo de la transición política *latu sensu* se puede dividir en dos:

- 1º Los comienzos de la transición política o la pretransición política, y
- 2º La transición política propiamente dicha.

Cada uno de esos dos periodos son susceptibles de ser subdivididos

<sup>1</sup> Martín Villa, R., "Análisis sociológico de la transición política", en *Revista de Política Comparada*, Madrid, núm. 4, Univ. Int. Menéndez Pelayo, 1981, p. 21.

<sup>2</sup> Cfr., Morodo, R., *La transición política*, Madrid, Ed. Tecnos, 1984, p. 98.

en otros varios, como fácilmente se puede colegir. Refirámonos tan sólo a las causas y naturaleza de la transición.

## 1. Razones internas

### A. Políticas

En nuestro libro el *Régimen político de Franco*, hemos sostenido que el carácter autoritario-paternalista<sup>3</sup> del mismo encerraba su propia temporalidad. Que tras la muerte de su “fundador” el régimen estaba condenado o a convertirse en totalitario “rígido” “dando coherencia ideológica al sistema y rigidez organizativa y constitucional al partido o acercarse cada vez más a los modelos democráticos, reconociendo igualdad jurídico-política a todos los grupos políticos...”.<sup>4</sup> Un autor nada sospechoso de sus simpatías franquistas, R. Graham, ha subrayado el carácter totalitario “flexible” del régimen de Franco. Dice lo siguiente:

La estructura del franquismo facilitó una solución democrática para España. El Movimiento no era un verdadero partido político, sino el guardián de una serie de ideales tan anacrónicos con respecto a la España moderna que se extinguieron fácilmente. Los militares podrían haber tomado la iniciativa, pero después de tantos años de hacer las cosas a su aire se habían vuelto débiles. La oposición, por su parte, no poseía las credenciales necesarias para fomentar una “ruptura” con el pasado. El régimen no había sido derrocado. Si no se controlaban las pasiones, sobre las cabezas de todos se cerniría el espectro de otra guerra civil, algo casi

<sup>3</sup> Morodo, R., en su obra *La transición política*, cit., afirma que: “Es significativo, como ejemplo de evolución, que Fraga, en los cincuenta, ironice sobre el Estado de Derecho y, en los comienzos de los setenta, con Linz, asuma la posición doctrinal de la distinción autoritarismo vs. totalitarismo. Aunque, como he dicho anteriormente, en esta distinción teórica, hay una pretensión capciosa de legitimación (el Estado franquista se viene a decir que no es un Estado totalitario, sino un régimen autoritario-paternalista, perfectible por medio de una evolución gradual reformista, desde dentro)”, sin embargo subraya, al mismo tiempo que: “también es cierto que implicaba, objetivamente, un cambio político dentro del totalitarismo radical” (p. 82). En la página 45 afirma R. Morodo que “el *Estado totalitario radical*, de sus comienzos, se fue transformando en un *estado totalitario flexible*”. Nosotros, en nuestro libro *El régimen de Franco*, Ed. Tecnos, 1984, pp. 20 y ss., y *Regímenes políticos actuales*, en la presentación, pp. 54 y ss., distinguimos entre sistema autoritario y totalitario y entre totalitario rígido y flexible. En nuestro libro el *Régimen de Franco*, cit., calificamos a este régimen autoritario-paternalista o totalitario-flexible.

<sup>4</sup> Ferrando Badia, J., *El Régimen de Franco*, cit., pp. 28 y 29.

suficiente por sí mismo para estimular la moderación, permitiendo así una metamorfosis total del franquismo.<sup>5</sup>

La sociedad española, debido a la industrialización de España, se convirtió, en la época de Franco, en la décima potencia industrial del mundo occidental. Pero no solamente desde un punto de vista industrial y de renta *per cápita* había sido una sociedad europea, sino que, como expone Raúl Morodo, en los últimos años de la vida del general Franco se va produciendo, por diversas causas, un progresivo deslizamiento hacia la democracia.<sup>6</sup>

Pero antes de referirnos a las *concausas socioeconómicas* que hacían *inviabile la continuidad del régimen autoritario* de Franco, iniciemos nuestra exposición por demostrar su *inviabilidad legal* y política.

Como dice S. del Campo, con la muerte de Franco terminaba su régimen, porque, entre otras razones, no se podía "prolongar legalmente",<sup>7</sup> es decir, que, desde un punto de vista constitucional, la transición a otro régimen no *autoritario*, pero tampoco *democrático*, se iniciaba el 20 de noviembre de 1975, fecha del fallecimiento de Franco.

Hemos de tener en cuenta que, hasta que no se cumplieran "las previsiones de la Ley de Sucesión, la persona llamada a ejercer la Jefatura del Estado a título de Rey" no asumiría sus *relativas* "funciones y deberes", propias del nuevo jefe del Estado. A tenor de la disposición transitoria primera, II, le corresponderían *vitaliciamente* a Franco unas atribuciones especiales que se resumían en "la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general" y en "las funciones de gobierno".<sup>8</sup> A partir de la muerte de Franco tales "atribuciones concedidas al Jefe del Estado" dejaban de tener vigencia,<sup>9</sup> y a partir, pues, de ese momento comenzaba otra forma de régimen que sin dejar de ser una prolongación del anterior no era estrictamente *autoritario*, pero tampoco estrictamente *democrático*. Con la monarquía cooptada de Juan Carlos I se iniciaba una forma de gobierno *monárquico-constitucional*, monarquía limitada, pero no *parlamentaria*. Era una monarquía que estaba cabalgando entre la monarquía absoluta y la democrático-parlamentaria.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Graham, R., *España: Anatomía de una democracia*, Barcelona, Ed. Plaza & Janes, 1984, p. 27.

<sup>6</sup> *Vid.*, Morodo, R., *La transición*, *cit.*, p. 77.

<sup>7</sup> Del Campo, S., "El acierto democrático", en *Ya*, 24 de febrero de 1982.

<sup>8</sup> *Cfr.*, Leyes 10-I-1938 y 8-VIII-1939. *Vid.*, Ferrando Badía, J., *El régimen de Franco*, *cit.*, pp. 59 y ss.

<sup>9</sup> *Vid.*, disposición transitoria primera, I y II de la *Ley Orgánica del Estado*.

<sup>10</sup> Sobre las tres formas de monarquía, la *absoluta*, la *limitada* y *constitucional*

Aunque se podría mantener que el proceso de transición comienza en puridad —al decir de J. de Esteban— el día 20 de noviembre de 1975, fecha de la muerte del general Franco, la gestación de este periodo comienza, sin duda alguna, años antes. En efecto, a partir de la promulgación de la última de las leyes fundamentales del franquismo, esto es, de la *Ley Orgánica* del Estado del 10 de enero de 1967, es cuando el problema de la sucesión del general Franco y del *continuismo* de su régimen autoritario, comenzó a plantearse seriamente por la clase dirigente franquista. Así, ante las presiones de este sector, Franco tomará dos decisiones importantes con miras a alcanzar tal objetivo y, según su propia terminología, a “dejar todo atado y bien atado”. “Una y otra medida son fundamentales para entender el desarrollo posterior de una evolución que desembocará en la aprobación de la Constitución de 1978”.<sup>11</sup>

La primera de ellas fue la de nombrar, el día 22 de julio de 1969, a Juan Carlos de Borbón su sucesor, que se convertiría en rey cuando se cumpliesen las llamadas “previsiones sucesorias”, establecidas en la Ley de Sucesión de 1947 y ratificada posteriormente por la transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado.<sup>12</sup> Semejante medida, dirigida a aclarar la persona que debería suceder al “caudillo” en la jefatura del Estado, se completa años después, en junio de 1973, con la designación del almirante Carrero Blanco como presidente del gobierno, cargo que hasta entonces había asumido el propio Franco. Tal disposición venía a consagrar de *iure* algo que ya existía de *facto*, y se orientaba a asegurar, a través del más puro depositario de las esencias del franquismo, el *continuismo del sistema*.

De esta manera, pues, el régimen trataba de asegurarse la supervivencia tras la desaparición de su “fundador”. Sin embargo, *este esquema continuista* no sería posible en la práctica. La aparición de nuevos datos, uno de ellos decisivo —el asesinato de Carrero—, en vida del anterior jefe del Estado, haría inservible el intento de la supervivencia del régimen. Pero varias fueron las *concausas* —entre ellas políticas— que coadyuvaron al *reformismo pactista*, es decir, al tránsito del autoritarismo a la democracia. Al hilo de nuestro actual discurso aduzcamos:

y la *parlamentaria*, *vid.*, Ferrando Badía, J., *El régimen de Franco*, *cit.*, pp. 289-293. *Vid.*, Biscaretti di Ruffia, P., “Monarchia. (Dalla costituzione della Monarchie moderne ad oggi)”, en *Novissimo Digesto Italiano*, Turin, 1963.

<sup>11</sup> Esteban, J. de, y L. López Guerra, *La crisis del Estado franquista*, Barcelona, Ed. Labor, 1977, pp. 13 y ss.

<sup>12</sup> *Vid.*, Ferrando Badía, J., *Teoría de la instauración monárquica en España*, Madrid, 1975.

con Santiago Carrillo la siguiente: "El asesinato de Carrero Blanco. . . , tuvo una gran importancia política porque era el hombre que debía asegurar la transición de Franco a Juan Carlos. Era el hombre fuerte del régimen el hombre que habría garantizado la continuidad."<sup>13</sup> En efecto, el asesinato, en diciembre de 1973, del almirante Carrero Blanco supuso el principio del fin del continuismo,<sup>14</sup> puesto que la pieza básica en que debía apoyarse desaparecía irreparablemente, sin que fuera posible encontrar, como se demostraría después, un sustituto idóneo.

Sin negar que este dato fue decisivo, cabe afirmar que no era el más importante entre los que se oponían a la subsistencia del régimen franquista. Por encima de todo, el esquema esbozado por el general Franco y sus seguidores resultaba ya ineficaz debido al cambio radical que se había operado en la sociedad española. Las instituciones del franquismo no sólo respondían en su origen a unos peculiares condicionamientos, es decir, que se basaban en "un régimen de vencedores que se impuso a los vencidos tras la guerra civil",<sup>15</sup> sino que además —y fundamentalmente— eran encarnaduras de una ideología no democrática, propias de regímenes autocráticos.<sup>16</sup>

Con la *Ley Orgánica del Estado* (10 de enero de 1967), se pasó de un poder constituyente personal a la soberanía nacional.<sup>17</sup> De la legitimidad personal parecía tenderse hacia la legitimidad democrática. Para esta transición era para lo que se convocó al pueblo español al referéndum del 15 de diciembre de 1976. Con el nuevo referéndum y la nueva *Ley para la Reforma Política*, en la medida en que rectificaba el ordenamiento anterior, se otorgaba un nuevo fundamento al poder político, o, al menos, se buscaba una confluencia de la legitimidad personal o cooptada precedente con la nueva legitimidad democrática: yuxtaposición de legitimidades o gobierno mixto.

## B. Sociopolíticas

Si escrutamos la intrahistoria sociopolítica de la transición, veremos

<sup>13</sup> Carrillo, S., *Dialogue on Spain*, Londres, Laurence and Wishart, 1976, p. 8.

<sup>14</sup> Cfr., Morodo, R., *La transición. . . cit.*, p. 95.

<sup>15</sup> *Ibid.*, nota 11.

<sup>16</sup> Sobre el sistema autocrático, *vid.*, Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución* (traducción y notas de A. Gallego Anabitarte), Barcelona, Ed. Ariel, 1965, pp. 73-78; *vid.*, también, Ferrando Badía J., *El régimen de Franco, cit.*, pp. 19-29, y del mismo autor, "Presentación", en *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985, pp. 51-58.

<sup>17</sup> Cfr., artículo 22 de la *Ley Orgánica del Estado*.

que “antes incluso de que el periodo de la transición hubiera comenzado ya estaban, de alguna manera, sentadas las bases —son palabras de Martín Villa— que iban a posibilitar la instauración de la democracia en España” y ello porque “al iniciarse la transición, la sociedad española ya era en sí misma una sociedad democrática, con una ancha clase media, maleable y despolitizada; porque el pueblo español asumió, sin titubeos ni reservas mentales, el reformismo político y porque se impuso la iniciativa y la dinámica de los moderados”.<sup>18</sup>

Las transformaciones económicas, sociales y parapolíticas acaecidas en España, especialmente a partir de los años sesenta, comenzaron a abrir brechas en el régimen que desembocaron en el real desencadenamiento de la crisis del franquismo a finales de 1970: piénsese en el juicio de Burgos a los activistas vascos, el 29 de diciembre de 1970, que por primera vez, y como consecuencia de “una campaña de acciones internas e internacionales”, forzó al poder “a revisar urgentemente sus decisiones”.<sup>19</sup>

El hecho mismo de que se planteara, desde los comienzos mismos de la vigencia de la *Ley Orgánica del Estado* (1967), la exigencia de la legalización de las asociaciones políticas —en 1967 o en 1969—, implicaba que no se trataba ya de una crisis de gobierno, sino de algo más profundo, a saber, de *crisis de régimen* las nuevas fuerzas sociales y políticas exigían participar en el proceso decisorio político, y ello no era viable a pesar de la vigencia de la *Ley Orgánica del Estado*, que venía a representar el techo máximo de aperturismo al que podía llegar —y tolerar— la ideología autoritaria subyacente en el régimen de Franco. Precisamente por eso es por lo que todos los cuatro intentos asociacionistas, en el marco de las *leyes fundamentales*, fracasaron.<sup>20</sup> A ese respecto se afirma acertadamente que:

de hecho, los primeros atisbos de la citada crisis comienzan con la propia *Ley Orgánica del Estado* que, en cierta forma, culminaba el proceso institucional del franquismo y venía a concretar el margen máximo de “apertura” —es decir, de capacidad de integración— ofrecido por dicho régimen político... Efectivamente, las asociaciones políticas que podían arrancar de la citada *Ley*

<sup>18</sup> Martín Villa, R., “Análisis”, *cit.*, en *Rev. de Política Comparada*, *cit.*, p. 23.

<sup>19</sup> Esteban J. de, y L. López Guerra, *La crisis del Estado franquista*, *cit.*, p. 12; *vid.*, Aparicio, M. A., “El régimen político y la Constitución española de 1978”, en Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, 1980, pp. 484-488.

<sup>20</sup> *Vid.*, Ferrando Badia, J., *El régimen de Franco*, *cit.*, pp. 166-262.

*Orgánica* (que como atribución del Consejo Nacional del Movimiento, señalaba el "encauzar dentro de los principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política —art. 21 e)— sufren una serie de vicisitudes que retrasen su plasmación jurídica hasta el año 1974 (Estatuto jurídico del Derecho de Asociación Política del 21 de diciembre de 1974) sin que, incluso tras la promulgación de esta norma, modifiquen sustancialmente el panorama político".<sup>21</sup>

De todo ello se desprende que la participación de los ciudadanos en el proceso político español, desde el 15 de diciembre de 1975 en adelante, no debía ser la misma que en el periodo anterior del régimen.

La *Ley Orgánica del Estado* de 1967 ofrecía varias vías para la participación ciudadana a través de los cauces representativos que se abrían en los distintos niveles de la vida pública. Pero, ¿eran suficientes estas vías de participación política para asegurar el *consensus* político o fundamental de la nación española respecto de sus instituciones políticas? Este era el gran problema que se planteó con la *Ley Orgánica*.

Este es el punto en donde la eficacia operativa e histórica de la *Ley Orgánica del Estado* dependía en gran manera del espíritu que inspirase su aplicación y toda la legislación complementaria, todavía no elaborada, pero prometida ya al país. Todas las expectativas democráticas suscitadas por la *Ley Orgánica del Estado* fracasaron. Se imponía progresivamente el cambio de régimen.

Como dice Salustiano del Campo, la muerte de Franco implicaba el término de su régimen:

Porque la asincronía entre nuestra realidad social y económica transformada durante su mandato, y la política, que había mantenido su estructura y envejecido con su fundador, no consentía remiendos ni parcheos. Dentro de España funcionaban unas nuevas generaciones que, fueran las que fueran sus diferencias, participaban masivamente de la idea de que había llegado el momento de implantar un régimen democrático. Más allá de nuestras fronteras seguía siendo difícil explicar el sistema político vigente aquí y, al mismo tiempo, que el país se había modernizado, que la nuestra era una sociedad europea más y que no había peligro alguno de guerra civil. Sobre todo, esto, porque pese al largo razonamiento que los sociólogos españoles exponíamos, en los

<sup>21</sup> Aparicio, M., *El régimen político, cit.*, p. 484; *vid.*, también, Carr, R., y Fusi, J. P., *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Ed. Planeta, 1979, p. 253.

ojos de nuestros oyentes o interlocutores se reflejaba siempre la duda de si volveríamos o no a las crueles andadas.<sup>22</sup>

### C. Socioeconómicas

Por los años 60 se inicia un proceso de transformación económico-social, que dirigido por la ideología liberal de los "tecnócratas" del régimen acercan la economía española al modelo europeo. Se comienza por romper los moldes autárquicos de nuestra economía. Nuestra economía no sólo deja de ser agraria con su consecuencia de una estratificación social de comportamientos tradicionales, sino que el aumento del sector secundario o industrial trae consigo la elevación de una renta *per cápita* que llega a duplicarse en 1975. Y España pasa a convertirse en la décima potencia industrial del mundo.<sup>23</sup>

Pero la transformación económica implicaría, más pronto o más tarde, también una transformación profunda de la estructura y estratificación de la sociedad. Así, se modifica sustancialmente la estructura de la población activa, pasando a ser casi semejante, en la proporción de sus sectores, a la existente en los países europeos occidentales; aumenta el papel de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad; se reduce la tasa de analfabetismo y se incrementa la de escolarización en todos sus niveles; crece el consumo en proporciones sorprendentes, y, en definitiva, cambia la estratificación social, apareciendo una clase media cada vez más amplia, junto con una extensa clase obrera.<sup>24</sup>

Lógicamente esta realidad social española de corte europeo, la existencia operativa de unas anchas clases medias, posibilitó el que España asumiese los ideales de la democracia y los sanos conflictos sociales inherentes a toda sociedad industrial.

José María Maravall, en su libro *La política de la transición 1975-1980*, señala el incremento considerable de la movilización política tanto obrera como profesional y estudiantil, tras la *Ley Orgánica del Estado*, que preanuncia ya la transición política. Subraya Maravall "un creciente descontento en la élite económica, en la élite de la Administra-

<sup>22</sup> Del Campo, S., "El acierto democrático", en *Ya*, 24 de febrero de 1982.

<sup>23</sup> *Vid.*, Hermet, G., "Espagne: Changement de la société modernisation autoritaire et démocratie octroyée", en *Rev. française de Sciences Politiques*, Paris, 1977, pp. 583 y ss. *Vid.*, Poulantzas, N., *La crisis de las dictaduras: Portugal, Grecia, España, México*, 1976, pp. 18 y ss.

<sup>24</sup> *Vid.*, Esteban, J. de, y otros, *El régimen constitucional español*, Barcelona, I, Ed. Labor, 1980, p. 11.

ción, en las clases medias", provocado por la represión y, de forma muy acusada, en los sectores obreros y estudiantiles.

Ante este incremento —añadirá Maravall— y esta radicalización de la presión obrera, la represión se acentuó mucho entre 1968 y 1973. En estos años, el número de dirigentes obreros detenidos no bajó de 500; tan solo en los meses de enero y febrero de 1974 se produjeron 24,817 suspensiones de empleo y sueldo y 4,379 despidos por razones político-sociales, mientras que en 1968 y 1973 unos dos mil representantes obreros fueron cesados. En este mismo periodo fueron declarados tres estados de excepción.<sup>25</sup>

De igual modo, en los informes FOESSA se analizan las nuevas actitudes y la nueva cultura cívica de los españoles en estos años del franquismo. En el IV Informe, se señala que:

La etapa desarrollista, los últimos quince años (1960-1975) habían creado en la población unas normas y hábitos socio-culturales modernos o modernizantes fruto de una serie de factores: el propio nivel de opulencia económica al que se había llegado, con la superación de la escasez y de las abismales diferencias socio-económicas de épocas pasadas; los nuevos estilos y formas racionales y de trabajo producidos por el crecimiento de la actividad económica; la mayor comunicación de algunos grupos sociales (profesionales, universitarios, gente joven) con otros países del occidente europeo; los modelos de comportamiento exhibidos por el escaparate turístico, por los extranjeros en España; y, finalmente, la progresiva suavización de la inicial dureza policiaca del régimen político.<sup>26</sup>

#### D. Parapolíticas

A la par, y como consecuencia lógica, el cambio afecta también a las costumbres e ideas de los españoles. Se consolida así un proceso de *secularización* de la sociedad que repercute en el comportamiento religioso; se modifica la moral sexual tradicional; se lleva a cabo paulatinamente una concienciación política de todos los sectores de la sociedad, y, por último, resurgen de forma virulenta las viejas reivindicaciones regionalistas.<sup>27</sup> La sociedad española, integrada en su inmensa mayoría

<sup>25</sup> Maravall, J. M., *La política de la transición*, Madrid, Ed. Taurus, 1982, p. 23.

<sup>26</sup> *Cit.*, por R. Morodo, *La transición...*, cit., p. 78.

<sup>27</sup> *Vid.*, Poulantzas, N., *La crisis*, cit., pp. 80 y ss. *Vid.*, Heine, H., *La oposición política al franquismo*, Barcelona, Ed. Grijalbo, 1983, pp. 147-153.

por nuevas generaciones que no conocieron la guerra civil, exige modos de vida occidental, rechazando los tradicionales en que descansaba el franquismo.

Era cada vez más evidente el desfase entre el nuevo modelo económico y el régimen político legalmente vigente. El periodo desarrollista del régimen había permitido y no se había opuesto a *la modernización* de la sociedad española. Y ello traería sus consecuencias. El régimen comenzaba a ser desbordado por los problemas sociales que había engendrado su propia política económica. Por lo demás, semejante desfase no sólo era denunciado en el seno de la sociedad española, sino que igualmente era criticado, de manera más o menos sincera, en el ámbito exterior. Por una parte, los países europeos exponían claramente que España no podía integrarse en las organizaciones tales como el MEC; por otra, fue también decisiva la transformación radical que la Iglesia católica conoció como consecuencia del Concilio Vaticano II y que originó, después de años de mutua complicidad, el nacimiento de una cierta tirantez entre el Vaticano y el régimen franquista. Comenzaba así el deshielo del nacional-catolicismo en tanto que basamento ideológico del régimen de Franco.<sup>28</sup> Y, en este orden de cosas —y como indicaremos luego—, tampoco se debe olvidar el impacto que produjo en la clase política española, gobernante y no gobernante, la caída de la dictadura militar griega, y, sobre todo, del régimen corporativo de Portugal y su conversión en democracias pluralistas, quedando el régimen español como único país de Europa occidental con instituciones y estructuras autoritarias.

Todos estos datos y otros más que se han señalado, fueron haciéndose visibles en la década de los sesenta y primeros años de los setenta; pero irrumpieron de una manera virulenta cuando la muerte del almirante Carrero Blanco y, sobre todo, inmediatamente después, durante la primera enfermedad del general Franco, en julio de 1974. No sólo era Franco quien estaba enfermo, sino que paralelamente era el propio régimen el que también daba señales de arteriosclerosis. Se hacía inviable el *continuismo*. En el interior, pero también en el exilio, la gente se preguntaba ¿después de Franco qué?<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Vid., Esteban, J. de, y otros, *El régimen constitucional*, cit., p. 11; Poulantzas, N., *Las crisis*, cit., pp. 134 y ss.; cfr., Carrillo, S. *Memorias*, cit., p. 38, Morodo, R., *La transición...*, cit., p. 86.

<sup>29</sup> Cfr., Carrillo, S., *Después de Franco ¿qué?*, Paris, Ed. Sociales, 1965.

### E. Institucionales

El régimen autoritario-franquista se basaba además en una serie de instituciones sociales, unas, y estatales, otras, que comenzaban a alejarse del mismo, a negarle su hasta entonces inquebrantable adhesión. Veámoslo:

La crisis, por lo demás, comenzaba a afectar a una buena parte de las propias instituciones estatales: la administración de justicia comienza a presentar importantes desacoplamientos en el interior con la aparición de algún núcleo organizado de oposición al sistema (justicia democrática). El propio ejército ve florecer por vez primera una tendencia, aunque muy minoritaria, que propugna la transición del régimen hacia fórmulas de contenido democrático (UCD). *La universidad* —crónicamente inservible a los intereses del régimen y una de las fuentes más permanentes de oposición al régimen— continúa ejerciendo un enfrentamiento múltiple y sirviendo de caja de resonancia a la opinión de los intelectuales demócratas.<sup>30</sup> La administración local y provincial, últimos reductos en que intenta aplicarse la nueva normativa electoral y representativa previstas en la Ley Orgánica, continúan funcionando de manera casi exclusiva como piezas de apoyo y beneficio del capital especulativo urbanístico sin que logren en ningún momento servir de lazo de unión, de puente, entre la base social municipal o provincial y los instrumentos de ejercicio del poder central.

Los gobiernos se suceden así, sin que, pese a sus contradictorias políticas tendenciales, puedan canalizar una situación social, política y económica. Se siguen basando en el viejo sistema de la represión directa, endurecida en oleadas cada vez de mayor frecuencia.

<sup>30</sup> Vid., Pulantzas, N., *Las crisis*, cit., pp. 110 y ss. y 130 y ss. Cfr., Carrillo, S., *Memorias*, cit., p. 25. Vid. también, Franco, su régimen y la oposición, Ruiz Giménez, *hace memoria* en "La historia del franquismo", en *Diario 16*, núm. 184 (31 de marzo de 1986). La periodista Beatriz Andrada dice: "En 1966, Joaquín Ruiz Giménez vio truncados sus propósitos liberalizadores del régimen franquista. Unos incidentes en la Universidad de Madrid, que fueron precedidos de una desusada actividad estudiantil, y que acabaron con un herido de bala en la calle, clausuraron su carrera ministerial. Franco le cesó como ministro de Educación, en compañía del ministro del partido, Raimundo Fernández Cuesta, que nada había tenido que ver con los incidentes, pero que servía a la peculiar ley de las compensaciones que aplicaba el general. En la confesión política contenida en estas páginas, Ruiz-Giménez recuerda los proyectos que llevó al Ministerio, los agitados días de las tensiones estudiantiles y el momento final del cese, cuando el Caudillo le llamó a El Pardo para decirle: 'No sé por dónde empezar...' Ruiz-Giménez concluye este capítulo de lo que podrían considerarse sus memorias dictadas con una referencia al arrepentimiento. Y precisa: 'Sólo las piedras o los vegetales no se arrepienten de su historia, porque no la tienen...'"

El aparato institucional se muestra *incapaz*, pues, de iniciar la imprescindible reorientación de una política que se ha quedado corta en una sociedad que ha pasado a constituir la *décima potencia industrial*. Sin embargo, el régimen como tal, el edificio institucional, permanece y, en su interior, las distintas representaciones sociales existentes a través de sus portavoces políticos marcan unas diferencias aparentemente más profundas de lo que en realidad eran: la polarización entre "aperturistas" y no aperturistas es casi exclusiva muestra sintetizada de lo que Amando de Miguel ha llamado "las familias del régimen",<sup>31</sup> pero que, en la práctica, planteaban sólo formas ornamentales y simplificadas de continuar en el ejercicio del poder, sin modificar la esencia misma del régimen autoritario que se seguía sustentando en el pilar institucional fundamental: la Jefatura del Estado.

No obstante, también la persona del "caudillo" y, por tanto, la institución que encarnaba, van sufriendo el paso del tiempo. Y no sólo por razones de edad, sino también porque, como clave de bóveda de un sistema múltiple y contradictorio, comenzó a recibir los propios efectos de su deterioro.

Tras el juicio de Burgos a los activistas vascos, el 29 de diciembre de 1970, se anuncia la conmutación de las penas de muerte que les habían sido impuestas por un consejo de guerra. El hecho era importante, pues, por primera vez de forma evidente; una campaña internacional, bien orquestada, indujo —como se indicó— al gobierno a revisar urgentemente sus decisiones.

El régimen autoritario de Franco se va separando progresivamente, no sólo de sectores sociales que podían servirle de apoyo, sino también de las organizaciones paraestatales —en sentido formal— que en tiempos anteriores habían constituido uno de sus principales basamentos. Tal es el caso de la Iglesia, que, a partir de los años setenta —como se ha indicado anteriormente—, comenzó a tener serias discrepancias con el régimen por la progresiva y relativa liberalización de su jerarquía y el distanciamiento que ella adopta —cuando no la crítica más o menos velada— del funcionamiento político del régimen.<sup>32</sup>

Este elemental cuadro de factores se ve completado por un auge del *movimiento obrero*, que tras diversas vicisitudes va adquiriendo cada vez más una estructura y organización relativamente moderna y flexi-

<sup>31</sup> Vid., Miguel, A. de, *Sociología del franquismo*, Barcelona, Edicusa, 1974; también del mismo autor, "El franquismo sociológico: el apoyo de las clases medias", en *La historia del franquismo*, en *Diario 16*, cit., núm. 184, pp. 408 y 409.

<sup>32</sup> Cfr., Poulantzas, N., *Las crisis*, cit., pp. 134 y 135.

ble que la posibilidad combinar la acción reivindicativa legal (a través de su penetración en la estructura de los sindicatos oficiales) con formas abiertamente ilegales. Por parte del régimen y como respuesta, los años setenta —como ya se indicó— se hallan plegados de detenciones de líderes del movimiento obrero; pero también de múltiples, aunque temerosos, intentos de poner a punto instrumentos institucionales que posibiliten la integración del mismo en el aparato del régimen (la ley sindical).

Por su lado, la oposición política al régimen, asumida hasta entonces, en su mayor parte, por el Partido Comunista, va viendo engrosar sus filas con organizaciones pertenecientes al campo socialista, nacionalista y regionalista.<sup>33</sup> La primera manifestación de la precariedad física de Franco da pie al intento de formación de una coalición de fuerzas políticas de distinto signo (verano de 1974) que adopta el nombre de *Junta Democrática* y que, pese a todo, no consigue aunar la totalidad de opciones existentes que pudieran perfilar una alternativa de cambio político de amplio apoyo. Los socialistas principalmente se mantienen al margen<sup>34</sup> mientras la dureza represiva aumenta: el año 1975 un nuevo consejo de guerra condena a muerte a cinco miembros del FRAP y ETA, y son ejecutados.<sup>35</sup>

Las contradicciones internas entre los distintos grupos que ejercían

<sup>33</sup> Vid., Heine, H., *La oposición política al franquismo*, Barcelona, Ed. Grijalbo, 1983.

<sup>34</sup> Dice S. Carrillo en su *Memoria*, *cit.*, p. 32, que: "Para captar toda la complejidad del proceso antifranquista conviene, pues, ver claro que dentro de lo que en un tiempo se llamó genéricamente en la prensa mundial *oposición antifranquista*; había en realidad dos oposiciones, cuyo rasgo distintivo hasta 1975 es que *mientras la primera se planteaba el cambio de régimen, por medio de la lucha, la segunda pretendía la sucesión al régimen*. La oposición rupturista, según Carrillo, cristalizó en la creación de la *Junta Democrática*, en 1974, "coincidiendo con la enfermedad de Franco" y está integrada por el PCE, el PSP, el Partido Carlista, representante de la fuerza catalana, de los galliguistas, de los andalucistas, del Partido Socialista Regionalista de Aragón, personales independientes. "La oposición evolucionista, que ha apostado a la sucesión del franquismo y no a su derrocamiento, entiende al morir Franco que ella puede llenar ese vacío que no ha sabido prever las clases dominantes. Por eso, meses después de la aparición de la *Junta Democrática*, se forma la 'Plataforma Democrática' con una clara voluntad de ofrecer una alternativa excluyente de los comunistas. Las fuerzas que nuclea esta alternativa son el PSOE y los *grupos demócrata-cristianos*. Pero su debilidad consiste en la falta de raíces entre los sectores de masas que están actuando dinámicamente en la calle y en la ausencia de confianza del *establishment* social en su capacidad para controlar la evolución de los acontecimientos."

<sup>35</sup> Cfr., Tamames, R., *La República, la era de Franco*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 600-602. Vid., "La *Junta Democrática*, el asalto de Franco", en *Diario 16 Semanal*, Madrid, núm. 114, 1983.

el poder y la disfuncionalidad de su actuación respecto de las necesidades del propio bloque en el poder, no hacían sino poner de manifiesto la conveniencia de reestructurar un régimen político a la vez más integrador y eficaz que se sustentara en nuevos pilares. La corrupción dentro del propio aparato político (caso Matesa), el enfrentamiento escasamente institucionalizado entre diversas fracciones, la crisis fiscal (que ponía de manifiesto la incapacidad del Estado para hacer frente a las necesidades del moderno capitalismo), mostraban la poca utilidad del mantenimiento de las relaciones tradicionales de dominación política (el franquismo *tout court*) a la vez que exigían cada vez más apremiantemente a los sectores punta modernizados de la burguesía española la elaboración de fórmulas sustitutorias que continuaran asegurando su dominación económica y aun política mediante mecanismos equiparables a los ya existentes en el resto de la Europa occidental.

La clase obrera, por su parte, cuyos movimientos reivindicativos perseguían también un objetivo político inseparable —la eliminación del régimen—, coincidía en ese objetivo de coadyuvar al camino de recreación de un sistema democrático.

La iniciativa, pese a todo, seguía en manos de los sectores sociales dominantes a través o por medio de las instituciones heredadas de la fase anterior. En otras palabras y a título provisional, podemos decir que el proceso de democratización, tras la muerte de Franco, se inicia bajo un complejo de elementos que con ánimo de síntesis enumerativa podríamos centrarlo en los siguientes:

1) Constatación del fracaso del régimen político franquista como cauce político integrador del conjunto de la realidad social y, en concreto, de las necesidades de los sectores punta del capitalismo interno e internacional.

2) Necesidades del imperialismo internacional en su política europea favorable al *cambio controlado*. Ejemplo de Portugal y Grecia.

3) Necesidades del movimiento obrero y popular, en los sectores en que se encontraba organizado, de programar y abordar unos objetivos inmediatos jerarquizados, comenzando por el de eliminar el régimen personal y alcanzar un mayor margen de maniobra a partir del cual desarrollar un proyecto político que no se estancase en la mal denominada "democracia formal" o que, en términos más reales, podríamos denominar democracia conservadora.

4) Auge de los movimientos nacionalistas y regionalistas opuestos a la estructura centralista del Estado.

5) Escasa organización tanto de los sectores populares como de la propia burguesía.

6) Consecuencia parcial del segundo aspecto de la nota anterior, dirección por el propio aparato institucional del Estado y, en concreto, por el gobierno, bajo los auspicios del nuevo monarca, del cambio político, cuyas líneas maestras van a quedar dibujadas provisionalmente en la *Ley para la Reforma Política*.<sup>36</sup>

En estas circunstancias, a nuestro juicio las más destacables, se aborda el proceso de transformación política, el proceso de *transición controlada*, que, partiendo de unas bases autoritarias, opera sobre presupuestos de funcionamiento estatal democrático. Esta *transición controlada* debe ser objeto de un más detenido análisis tanto por las aparentes peculiaridades políticas que la misma encierra como porque de forma determinante encuadra la aparición del propio sistema democrática tal y como en estos momentos percibimos su estructura y desarrollo.

## 2. Razones externas

Finalmente, las cuestiones internacionales juegan un papel decisivo. El ejemplo de Portugal y su *revolución de los claveles* no debió permanecer ajeno a esa toma de decisión. El consejo de Spinola a la burguesía española recomendando que se organizara al margen del Estado, influyó sin duda poderosamente en la elección del camino de transformación democrática rigidamente controlada desde el aparato de poder. Pero, desde luego, no han sido sólo los cercanos sucesos portugueses los que han inclinado la balanza hacia la adopción del rumbo democratizador. Ya hemos comentado alguno de los elementos de la crisis del régimen que constituían auténticos elementos de crisis de una determinada forma de ejercicio del poder e incluso de su estructuración puramente funcional. Había además otros no menos importantes.

Pero, aunque pudiéramos aducir razones *internas* y factores *externos*, como la revolución portuguesa de abril de 1974, el cambio de actitud de la Iglesia católica después del Concilio Vaticano II, la *presión de los Estados Unidos*, la postura de la Europa democrática contra la España autoritaria, sin embargo consideramos que desde un punto de vista

<sup>36</sup> Sobre la Ley para la Reforma Política, *vid.*, Lucas Verdú, P., *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política. Reforma Suárez*, Madrid, Ed. Tecnos, 1976, pp. 49 y ss.

sociopolítico *la propia estructura de la sociedad española* fraguada durante el franquismo, la de sus minorías dirigentes y la propia naturaleza de la oposición antifranquista fueron las que coadyuvaron hacia una transición *pacífica* hacia la democracia. Por lo que se refiere a la *oposición*, en aquel entonces se hallaba profundamente debilitada por el derrocamiento de Salvador Allende y por el restablecimiento de la dictadura de Pinochet en Chile, sucesos que tuvieron lugar en septiembre de 1973. "La experiencia chilena hizo que la izquierda tomara conciencia del peligro que significaba provocar a los militares y en consecuencia, como dice Graham, tanto los comunistas como los socialistas se mostraron más conciliadores con la idea de un cambio gradual".<sup>37</sup> Por eso tiene razón Emilio Romero cuando afirma que: "La primera sorpresa que recibieron los restauradores democráticos, que constituían la burguesía de la situación y los supervivientes del franquismo, fue la colaboración eficaz para el éxito de la democracia a cargo de Santiago Carrillo, quien aceptó en seguida la Monarquía, la bandera nacional y la unidad de España."<sup>38</sup>

Paralelamente, habría que destacar la importancia excepcional que, en todo este proceso, van a desempeñar los medios de comunicación, especialmente la prensa periódica y las revistas político-culturales, agencia y radio. Obviamente, la Televisión —muy controlada— quedaba excluida de esta operación crítica. En algunos casos, desde los propios medios de comunicación, se constituirán plataformas políticas de apoyo y canalización, progresistas, liberales y democrática-cristianas. El lenguaje críptico, tradicional en las etapas más duras, irá dando paso al lenguaje más directo y notoriamente, con matizaciones, antirégimen. Cuando, por algunos sectores, se critica a la prensa —y, en general, a los medios— su papel crítico excepcional, no debe olvidarse, como explicación histórica, su enorme y positiva importancia en las etapas difíciles de la pretransición política.<sup>39</sup>

### III. EL PUEBLO ESPAÑOL, PROTAGONISTA ÚTIMO DEL CAMBIO

Frente a la frase que Martín Villa reproduce en su libro *Al servicio del Estado*, atribuida a T. Fernández Miranda, de que "en la restauración democrática, el Rey ha sido empresario, yo el autor y Adolfo

<sup>37</sup> Graham, R., *España: anatomía*, *cit.*, p. 27.

<sup>38</sup> Romero, E., "El relato de Martín Villa", en *Ya* (28-XII-84), p. 6.

<sup>39</sup> Morodo, R., *La transición...* *cit.*, pp. 78 y 79.

Suárez el actor”,<sup>40</sup> opinamos que el verdadero autor y actor de la transición fue el pueblo español. En efecto —y como dice Martín Villa—, “la transición fue posible porque en el pueblo existía un consenso de base prácticamente unánime sobre la conveniencia cuando no lisa y llana necesidad de proceder al cambio... el pueblo español hizo suyo un proyecto de reforma, elaborado y puesto en práctica por una minoría políticamente reformista sin cuya presencia el proceso de democratización pudo haber desembocado en otro mar que es más estrecho y menos plácido”.<sup>41</sup> En pocas palabras, los *restauradores democráticos*, integrados en su mayoría por *supervivientes del franquismo*, haciéndose portavoces del moderantismo reinante en el pueblo español, elaboraron un proyecto de reforma que ha resultado ser un auténtico éxito. La experiencia, pese a todos los claroscuros, bien lo demuestra. Nadie estaba interesado en poner en peligro el bienestar conseguido, y nadie estaba interesado en provocar a los militares, y todos deseaban alejar el espectro de otra guerra civil. Todos recordamos la angustia que nos embargaba en los últimos años del franquismo. La pregunta ¿después de Franco qué?, expresaba la trágica duda que inquietaba a la mayoría de los españoles. Opinamos, sin miedo a equivocarnos, que la mayoría del pueblo español, que tanto los llamados poderes fácticos como las distintas fuerzas del país, coincidían en la conveniencia de una *transición evolutiva* del autoritarismo a la democracia.

Por eso no resulta extraño “el espíritu del 12 de febrero” alentado por el presidente Arias. Si bien es cierto que el gobierno de Arias no desembarcó en una operación *auténticamente reformista* —de ahí su crisis—, sin embargo puso en tela de juicio el axioma caudillista de que “todo está atado y bien atado”. El gobierno Arias —primer gobierno de la monarquía— demostró con sus titubeos políticos *seudoreformistas* que los principios del movimiento eran susceptibles de ser cuestionados; no eran por tanto *permanentes ni inalterables*.<sup>41 bis</sup>

Martín Villa —protagonista de la transición política—, siendo ministro de Administración Territorial, enfocaba así el llamado “espíritu del 12 de febrero”, y, por tanto, los logros del programa de Arias Navarro. Veámoslo. “El espíritu del 12 de febrero fue el resultado de una pluralidad de fuerzas cuya acción vino a determinar el propio desenlace del

<sup>40</sup> *Cfr.*, Martín Villa, R., *Al servicio del Estado*, Barcelona, Ed. Planeta, 1984, p. 15.

<sup>41</sup> Martín Villa, R., “Análisis”, *cit.*, en *Rev. de Política Comparada*, *cit.*, p. 29.

<sup>41 bis</sup> *Vid.*, artículo 1o. de la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

franquismo", en aquella época, en los "rasgos más seniles de su decadencia".

Como único logro de aquel programa de Arias Navarro, que tuvo en el inmovilismo "un obstáculo insuperable", Martín Villa destacó el Estatuto de Asociaciones Políticas, aprobado por el Consejo Nacional el 16 de diciembre de 1974. "Los reformistas", explicó Martín Villa, "se negaron a asumir aquel espíritu del 12 de febrero porque el asociacionismo político no tenía credibilidad ni disponía de futuro. Cuando Fraga y su grupo deciden darle la espalda al Estatuto, muere".

La conclusión del exministro de Administración Territorial sobre el valor de aquel famoso discurso de Arias Navarro fue crítica. "Lejos de constituir un proyecto histórico", decía, "el espíritu del 12 de febrero fue un programa mínimo, coyuntural, nada innovador y nada radical, que ni consiguió el pluralismo político, ni estableció el *sistema de libertades que la sociedad española estaba demandando*, ni mucho menos se atrevió siquiera a plantearse la posibilidad de un régimen auténticamente constitucional".<sup>42</sup>

#### IV. S.M. EL REY D. JUAN CARLOS I, IMPULSOR DEL CAMBIO

Nuestro último proceso constituyente podríamos cifrarlo en el mensaje regio que inicia el impulso de nuestra reconstrucción jurídico-política que cristalizó en nuestro ordenamiento público. Podríamos indicar —y como síntesis— que S.M. D. Juan Carlos I, al asumir la Jefatura del Estado el día 22 de noviembre de 1975, dijo a los españoles que España era una empresa común, que a todos nos competía. Y esta empresa común es la que acometieron los legisladores de 1977, que exponremos en otra ocasión.

Si ciertamente Juan Carlos fue el motor del cambio, lo fue inducido por una serie de factores a los que ya hemos aludido.

Pero si es cierto que el pueblo español se embarcó en la estrategia del *reformismo político*, y también que la minoría conductora del *reformismo democrático* pudo llevar a cabo su labor, no lo es menos que, sin el concurso y amparo de la *legalidad vigente* (artículo 10, ap. 2º de la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado* del 26 de julio de 1947) y *sin el impulso del rey*, no hubiera sido viable la evolución legal y pacífica de un régimen totalitario *flexible o autoritario-paternalista* a una

<sup>42</sup> Martín Villa, R., en conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, sobre "La historia de la transición", en *El País* (8-VII-81), p. 14. El subrayado es nuestro.

democracia *pluralista* con una monarquía *parlamentaria*: en ese sentido, el rey fue el motor del cambio. Es inútil aducir testimonios a este respecto porque hay un *consensus* sobre el indiscutible protagonismo del rey en todo el cambio político. La Corona provocó, sin duda, su dinámica histórica. La *minoría reformista* —la clase política gobernante o no— coadyuvará al mismo. Pero el cambio fue viable porque era anhelado por la mayoría del pueblo español que sabía que después de Franco no cabía más alternativa; que si se deseaba vivir en las coordenadas europeas el pueblo español tenía que adoptar un sistema democrático.

El propio Adolfo Suárez, siendo ministro secretario general del movimiento en la época del gobierno Arias —primer gobierno de la monarquía—, en su discurso de presentación del *Proyecto de Ley sobre el Derecho de Asociación Política* de 1976 —pronunciado el 9 de junio—, vino a reflejar, en breves palabras, lo que nosotros venimos sosteniendo. Helo aquí: “Miembros del Gobierno hicieron recientemente pública proclamación de la necesidad del pacto político. Sigue así el Gobierno del Presidente Arias el camino marcado por el Monarca cuando expresó su voluntad de querer ser el Rey de todos los españoles. No nos asalta ninguna duda ante la posibilidad de llegar a ese acuerdo.”<sup>43</sup>

## V. LA TRANSICIÓN POLÍTICA DESDE LA LEGALIDAD DE FRANCO

### 1. Procedimiento de reforma de las leyes fundamentales españolas

La *Ley de Sucesión*, en su artículo 10, apartado 2º, establecía, con claridad, el procedimiento a seguir para la reforma constitucional: “Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes el referéndum de la Nación.” No existía otro procedimiento legal para llevar a cabo ninguna modificación en las llamadas leyes fundamentales.<sup>44</sup>

A. *Referéndum de arbitraje*: Gil Robles propugnó, en su día, el referéndum de arbitraje que consistía en preguntar a los españoles si quería o no “que D. Juan Carlos fuera el auténtico impulsor de la democratización”, o lo que es lo mismo, “implica —decía él— la con-

<sup>43</sup> Vid., discurso del ministro secretario general del Movimiento, don Adolfo Suárez González, presentando el Proyecto de Ley sobre Derecho de Asociación Política, en *La reforma política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, mayo de 1977, p. 21.

<sup>44</sup> Cfr., artículo 10, pfo. 2, de la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*, 16 de julio de 1947, modificada por la *Ley Orgánica del Estado* de 10 de enero de 1967.

vocatoria de un referéndum en que los españoles digan si quieren o no que el Jefe de Estado aparte del cambio hacia la Democracia los obstáculos amontonados por una legislación absoluta".<sup>45</sup>

Frente a la afirmación de Gil Robles, se había de afirmar que las leyes españolas, hasta entonces vigentes, establecían tan sólo dos tipos de referéndum: uno *facultativo* y otro *obligatorio* o *preceptivo*; el primero es el que establecía la Ley de Referéndum, de 22 de octubre de 1945, en cuyo artículo 1º se decía: "Cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes"; por tanto, el rey sólo podría someter al pueblo español un proyecto de ley elaborado y aprobado por las Cortes. Y el segundo referéndum es el que se establecía por el artículo 10, apartado 2º, de la Ley de Sucesión, que hemos citado.

Los *inmovilistas* propugnaban que el rey sería perjuro si llevara a cabo un cambio sustancial en el régimen creado por el general Franco,<sup>46</sup> pues según ellos, el rey, a tenor del artículo 6º de la *Ley Orgánica del Estado* (10 de enero de 1967), tenía que "...cuidar de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional"; sin embargo, se incurrió en un craso error con tal afirmación, pues don Juan Carlos prestó, el 23 de julio de 1969, juramento a todas y cada una de las leyes fundamentales, a todos y cada uno de los artículos de esas leyes. Pues bien, aparte de que no se tenía que olvidar la Ley del Referéndum de 1945, había que tener muy en cuenta el artículo 10, apartado 2º, de la Ley de Sucesión, ya transcrito, lo cual implicaba que se podían derogar y modificar las *leyes fundamentales*, y si no se hacía, debiéndolo hacer por darse una posible *suplantación de la voluntad de la nación*, "por el *juicio subjetivo de sus mandatarios*" ("Preámbulo" de la Ley de Referéndum de 1945), entonces cabía ¡y bien que se hubiera dado el caso!, que se incurriera en perjurio, es decir, en el quebrantamiento del juramento hecho de respetar todos y cada uno de los artículos de las leyes fundamentales; porque hay que pensar que lo único intocable, indivisible y supremo, era la nación española, en la que residía la soberanía (artículo 10, 2, c) de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967). Y había que garantizar a la nación, como decía el "Preámbulo" de la Ley de Referéndum de 1945, "contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos

<sup>45</sup> Vid., *Gaceta Ilustrada*, Madrid, 1976, p. 1.

<sup>46</sup> Vid., *Pueblo*, 19 de abril de 1976, p. 3.

de mayor trascendencia o interés público el juicio subjetivo de sus mandatarios suplante la voluntad de la Nación”.

Y en esta fase inicial de ajustar la estructura del régimen que creara Franco a las necesidades de la nación, sólo al jefe del Estado, al rey, directamente o a través de su gobierno, le incumbiría tal tarea. Decía el artículo 7º de la Ley Orgánica del Estado, en su apartado c): “Corresponde particularmente al Jefe del Estado: Someter a referéndum de la nación los proyectos de la ley a que se refiere el párrafo 2º del artículo 10 de la Ley de Sucesión y el artículo 1º de la Ley de Referéndum.”

B. Otros autores hablaron y escribieron de la posibilidad de recurrir al artículo 10, apartado d) de la *Ley Orgánica del Estado* (Calvo Hernando y Sánchez Agesta), para los cuales se trataría de que estando en grave amenaza la institución monárquica de no llevarse a cabo la democratización del país, podría el jefe del Estado recurrir a medidas excepcionales para salvar “al Reino de la grave e inmediata amenaza de su sistema institucional” (Calvo Hernando). Pues bien, si se lee con detenimiento el artículo 10, apartado d) de la Ley Orgánica del Estado, se comprobará que allí se hablaba de la *posibilidad de adoptar medidas excepcionales, pero tan sólo para garantizar el sistema institucional del reino, no para modificarlo*. Por tanto, no cabía la posibilidad de recurrir al citado artículo para llevar a cabo la reforma constitucional. Idéntica crítica podía hacerse a la postura mantenida por el profesor Sánchez Agesta.

C. *El plebiscito como instrumento de reforma*. Para algún autor —concretamente Sánchez Agesta—<sup>47</sup> el rey podía hacer uso del plebiscito, y así, basándose en citas parciales de una sola ley fundamental (la Ley Orgánica del Estado) e invocando como precedente aplicable al caso de España una institución establecida, en Suiza, la organización de “plebiscitos”, afirmaba que este procedimiento de democracia directa podría ser compatible con el vigente ordenamiento institucional. Reducida a sus elementos significativos, la argumentación que hacía Sánchez Agesta en apoyo de tal afirmación se resumía en lo siguiente:

El párrafo e) del artículo 10 de la *Ley Orgánica del Estado* de 10 de enero de 1967 (“el Jefe del Estado estará asistido por el Consejo del Reino para someter a referéndum nacional los proyectos de ley trascendentales, cuando ello no sea preceptivo”), presumiría, en derecho, según Sánchez Agesta, una modificación del artículo 1º de la Ley de

<sup>47</sup> Vid., Sánchez Agesta, L., en *Ya*, 25 de abril de 1976.

Referéndum Nacional promulgada el 22 de octubre de 1945, antes citado. La modificación introducida, a juicio de Sánchez Agesta, por la *Ley Orgánica del Estado* de 1967 consistiría en la omisión de las palabras "elaborados por las Cortes" y eximiría a la Jefatura del Estado del trámite de la aprobación parlamentaria en la convocatoria de un referéndum sobre reformas institucionales.

D. Otros, como Esperabé de Arteaga, propugnaban porque el rey, derogando previamente las leyes fundamentales, y convocando a elecciones, gobernase, mientras tanto, mediante decretos-leyes. La Ley Orgánica del Estado, en su artículo 13, establecía:

I. El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros. II. El Consejo de Ministros, constituido por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros, es el órgano que *determina la política nacional*, asegura la aplicación de las Leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos. III. Los acuerdos del Gobierno irán siempre refrendados por su Presidente o por el Ministro a quien corresponda.<sup>47 b1s</sup>

Su simple lectura nos demuestra que no era viable el procedimiento propuesto por el exprocurador en Cortes, en representación del tercio familiar, Esperabé de Arteaga. En conclusión, desde el punto de vista de la *legalidad franquista*, a la que prestó juramento el rey Juan Carlos el 22 de julio de 1969, no había otra posibilidad que la establecida en la Ley de Sucesión en su artículo 10, apartado 2º, que hemos citado.

Otra cosa era que se procurara que el referéndum se llevase con la máxima pureza posible para que suscitara la credibilidad y provocase la convocatoria de la mayoría del pueblo español. Pero eso entraba ya en el campo de las medidas estratégicas que le incumbían adoptar al gobierno, una vez presentada la ocasión; así acaeció cuando el *referéndum del 15 de diciembre de 1976 aprobó el proyecto de Ley para la Reforma Política*.

## VI. POSTURAS POLÍTICAS EN RELACIÓN CON EL TRÁNSITO DEL RÉGIMEN AUTORITARIO AL DEMOCRÁTICO

Las diversas corrientes políticas que existían durante el declive del

<sup>47 b1s</sup> Las cursivas son nuestras.

franquismo y en la España del inmediato posfranquismo, opinabamos que la instauración de la democracia en España podía llevarse a cabo según su propio interés e ideología. Había múltiples sectores reformistas. Luis García San Miguel, con mucho acierto, ha analizado, en su libro *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español 1973-1978*, las múltiples modalidades de *reformismo*. La "reforma" se constituyó en una idea clave del *establishment* franquista y, en síntesis, reforma —siguiendo a García San Miguel— significaba:

1) El proyecto político consistente en hacer transformaciones en la legislación, utilizando los mecanismos de cambio existentes en ella (sin "romper" con ella). 2) Gradualmente (no de una vez). 3) Hasta producir la transformación de la dictadura en democracia. Y 4) Manteniendo en el poder, durante la etapa de transición, a los franquistas-reformistas. Era un cambio sustantivo, hecho "desde arriba". Que el Gobierno, al hacer el cambio cediera o no cediera a presiones procedentes de las organizaciones todavía ilegales (aunque ya no clandestinas) es otra cuestión. Lo que queremos decir es que el proceso estaba controlado por el gobierno, que lo dirigía y encauzaba.<sup>48</sup>

Para R. Morodo, el reformismo se podría clasificar en tres categorías:

La primera, el *reformismo continuista*, muy extendido, que deseaba modernizar el régimen existente; la segunda, el *reformismo de vocación pactista* con respecto a la oposición democrática: la cuestión aquí no estaba sólo en reforma político-legales, dentro del régimen y entre los sectores del régimen, sino que aceptaba la inevitable concertación con la oposición democrática; y, finalmente, un *pseudo-reformismo* —que aunque se proclamaba reformista, era objetivamente inmovilista— que partía no de la modernización, sino del perfeccionamiento de la legalidad corporativa franquista. Estas tres opciones —*continuismo*, *reformismo continuista*, *reformismo pactista*— constituirán el eje político de los acontecimientos que, desde 1969, a las muertes de Carrero y de Franco, convertirán la *pre-transición* en *transición* operativa a la democracia.<sup>49</sup>

En un intento de síntesis estableceremos estas tres categorías de *reformismo*:

<sup>48</sup> *Vid.*, García San Miguel, "Teoría de la transición política. Un análisis del modelo español 1973-1978", Madrid Editora Nacional, 1981, pp. 41 y ss.

<sup>49</sup> Morodo, R., *La transición política*, cit., pp. 83 y 84.

1. Mediante la *ruptura*.
2. Mediante la llamada *reforma pactada*.
3. Mediante la reforma desde la legalidad o lo que, de hecho, es lo mismo que la reforma *desde arriba* o reforma *controlada* o *vigilada*. No cabían otras alternativas. Mediante la reforma desde la *legalidad* franquista (teniendo en cuenta el artículo 10, párrafo 2, de la *Ley de Sucesión*) se podía dar cabida, de hecho, a la reforma *pactada*.

Analícemos cada una de estas tres vías.

1. La *ruptura democrática* era una aventura que la mayoría del pueblo español no quería, pues la temía. La razón era obvia. La industrialización en España había traído consigo el acrecentamiento de las clases medias que son las que ocupaban, en el marco de la estratificación social española, cuantitativa y cualitativamente hablando, el estrato más importante. El pueblo trabajador también había conseguido su bienestar, que no quería perder, sino, por el contrario, acrecentar. Y si la política es el arte de lo posible y no saltos en el vacío, era y es obvio que resultaba más fácil aumentar el nivel económico y cultural conseguido mediante la vía de la evolución que mediante la vía de la ruptura.

2. La llamada *reforma pactada*. Esta vía implicaba la existencia de una *oposición unida, fuerte y unificada* que pudiera hablar de tú a tú al gobierno. El mismo Carrillo reconoce la debilidad de la *oposición al régimen* y su *desunión*. Decía: "Pero esa oposición —y ello se olvida hoy— no logró romper la pasividad de la inmensa mayoría de los españoles. Cuando más, logró movilizar en los periodos favorables, ¿a cuántos? ¿a un millón?, ¿a dos millones? En todo caso, exclusivamente, a una minoría de españoles." Ya se ha aludido antes a los avatares que dieron lugar a la creación de la *Junta Democrática* —pilotada por el PCE— y la *Plataforma Democrática* —inspirada y alentada por la oposición evolucionista—. "Pero, a la vez, el movimiento de la reforma empuja algunos grados a la izquierda a la Plataforma Democrática, que, además, experimenta los efectos del tirón de la Junta Democrática y del movimiento de masas que durante 1976 se intensifica seriamente."<sup>50</sup>

Llega un instante en que la "Plataforma Democrática" no puede negarse al acuerdo con la "Junta", del que sale "la Platajunta", en la que por primera vez se produce el encuentro de toda la oposición y de

<sup>50</sup> Vid., Carrillo, S., *Memoria de la transición*, Barcelona, Ediciones Grijalbo, 1983, pp. 31 y 32.

la que ha de surgir la "Comisión de los Diez", destinada a llevar la negociación para el cambio con Adolfo Suárez.

Por otra parte, la llamada *reforma pactada*, propuesta por cierto sector radicalizado para instaurar la democracia en España, no era viable porque había que tener en cuenta que era y es condición indispensable de la democracia que las diversas corrientes políticas aceptasen, como axioma, que su auténtica fuerza no podía ser otra que la que se derivase del número de ciudadanos que las apoyaran a través de los votos. Por ello era obvio, dentro de una concepción democrática, que en las circunstancias del inmediato posfranquismo no se podían reconocer o suponer como propias del pueblo aquellas actitudes que hubieran sido verificadas y contrastadas en las urnas.

Adolfo Suárez, en su discurso de presentación ante el pleno de las Cortes (9 de junio de 1976) del *Proyecto de Ley sobre el Derecho de Asociación Política* decía:

"¿Pacto con quién?". . . Nos encontramos con algunos problemas: ¿Quiénes han de pactar? ¿Con quién ha de pactar el Gobierno? ¿Acaso están en condiciones de llegar a un acuerdo de base las 300 siglas que menudean en los periódicos, y de los que apenas se sabe algo más que los nombres de sus promotores? ¿Quizá si no preguntando, entre los nombres que más suenan en los medios de comunicación y cuya más visible credencial momentánea es la imagen de popularidad de sus líderes?<sup>51</sup>

3. Por tanto, era lógico que tan sólo tras la vía reformista desde la legalidad o el *cambio controlado* era como se podía dar cabida, en conversaciones de trastienda con la oposición, a las exigencias democráticas más inmediatas, para llegar luego al segundo paso, a saber: elecciones para una asamblea constituyente que elaborase la Constitución definitiva para el pueblo español y, con ello, dar solución a los importantes temas nacionales, como eran: "la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad, de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical; o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales", según

<sup>51</sup> *Vid.*, discurso del ministro secretario general del Movimiento, don Adolfo Suárez González, presentando el Proyecto de Ley sobre Derecho de Asociación Política, en *La reforma política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, mayo de 1977, p. 21.

se recoge en el "Preámbulo" del Proyecto de Ley para la Reforma Política.

## VII. JALONES DE LA VÍA REFORMISTA

El punto de arranque de la reforma política se encuentra en la *Ley sobre el Derecho de Asociación Política*, aprobada en la sesión plenaria de las Cortes españolas, el 9 de junio de 1976. En esta sesión, el entonces ministro secretario general del Movimiento, don Adolfo Suárez González, defendió el proyecto de ley con un amplio discurso. En aquel discurso, Suárez ya sostenía la tesis de la necesidad de la reforma "como respuesta actual a las demandas de nuestra sociedad". Los medios de opinión, en general, aceptaron el paso ya que, como decía *la vanguardia española*, los partidos estaban en la mente de todos los españoles. La ley citada derogaba el estatuto asociacionista de 1974, que se había quedado "estrecho".<sup>52</sup>

El segundo paso importante lo constituyó la modificación de determinados artículos del Código Penal, relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo. La Ley de Modificación del Código Penal se discutió en las Cortes españolas, con presentación en la sesión plenaria del 14 de julio de 1976 por parte del ministro de Justicia, Landelino Lavilla, del proyecto en cuestión. Esta ley modificadora del Código Penal era consecuencia necesaria de la anterior, es decir, de la Ley sobre el Derecho de Asociación Política.

Establecidos así estos primeros pasos, el 10 de septiembre de 1976, el Consejo de Ministros aprobó un *proyecto de ley* titulado de "Reforma política", que constituiría la norma principal en todo este proceso. Esta ley sería informada, en primer lugar, por el Consejo Nacional del Movimiento. En efecto, el día 8 de octubre de 1976, presidido por don Adolfo Suárez, se reunió el pleno del Consejo Nacional del Movimiento para conocer el informe elaborado por la sección primera "Principios fundamentales y desarrollo político" entorno al *Proyecto de Ley de Reforma Política* que, por tener carácter de ley fundamental, necesitaba el informe preceptivo de dicho Consejo según lo prescrito en el apartado b) del artículo 23 de la *Ley Orgánica del Estado*. Este informe quedó aprobado por 80 votos a favor, 13 en contra y 6 abstenciones. La *Ley para la Reforma Política*, tras el informe del Consejo Nacional, fue discutida y aprobada por las Cortes orgánicas

<sup>52</sup> *Ibidem*.

españolas en la sesión plenaria iniciada el 16 de noviembre de 1976 y finalizada el 18 del citado mes. El resultado de la votación fue:

Total de procuradores. . . . .	531
Presentes . . . . .	497
Quórum (2/3). . . . .	360
Votos a favor. . . . .	425
Votos en contra . . . . .	59
Abstenciones . . . . .	13

La *Ley para la Reforma Política* tendría carácter de ley fundamental y sería sometida a referéndum del pueblo español el 15 de junio de 1976.

#### VIII. LA FILOSOFÍA POLÍTICA DEL PROCESO DE REFORMA DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA

Interesa subrayar que la filosofía política subyacente en la vía reformista, cuyos hitos más importantes hemos indicado, se puede concretar en estos puntos:

1º *Había que salir de la "civitas" franquistas*, ya que la figura de Franco era "irrepetible". Después de Franco no eran las *instituciones* a secas, sino las instituciones democráticas.

El Gobierno —decía su Presidente Suárez—, trata de llegar más lejos; gobernar, con medidas a corto plazo, la transición de un sistema de *legítima delegación de autoridad a otro de plena y responsable participación*. Pero trata también de que España encuentre el clima suficiente favorable para trazar una gran política de Estado en la que será precisa la colaboración de todos en la parcela de trabajo —por pequeña que parezca— de cada uno;

2º *Había que caminar hacia una "democracia moderna", hacia una "monarquía democrática"*, porque el 70% de los treinta y seis millones de españoles, "que no conocieron más que la paz y los instrumentos para conservarla. . .", de una manera especial, demandaban no sólo "orden" sino "libertad". "Las necesidades políticas y sociales de nuestro pueblo" reclamaban "democracia", es decir, "el país quiere" un "sistema real de participación"; pero

3. *Había que transitar del autoritarismo a la democracia sin rupturas*, sino partiendo de lo existente:

Señores Procuradores: hace seis meses y medio —exponía el ministro secretario general del Movimiento, A. Suárez— culminó un capítulo trascendental en la vida de la nación. A lo largo de ocho lustros hemos trabajado unidos en la construcción, piedra a piedra, de un Estado, de cuyas realizaciones prácticas somos hoy beneficiarios directos treinta y seis millones de españoles. España estaba sediente de paz, y este Estado se la dio. Nuestro pueblo clamaba por la justicia, y este Estado alcanzó techos de justicia social que jamás se habían siquiera soñado. España estaba necesitada de un mayor nivel de bienestar material y cultura, para sobre él poder construir con carácter definitivo un amplio sistema de libertades políticas para todos. Y ese Estado hizo posible, con nuestro esfuerzo, que saliésemos del subdesarrollo y nos incorporáramos al grupo de países más evolucionados de Occidente.

Pero sería utópico pensar que durante ese tiempo se supo y se pudo hacer todo. Como es lógico, algunos de los objetivos, incluso de los más ambiciosos, recogidos en nuestros textos constitucionales, especialmente en materia de derecho político, no alcanzaron plena operatividad práctica.

Pienso que nuestro compromiso histórico —continúa A. Suárez—, ante esa evidencia, es muy sencillo: terminar la obra. Para conseguirlo, no hay que derribar lo construido ni hay que levantar *un edificio paralelo*. Hay que aprovechar lo que tiene de sólido, pero hay que rectificar lo que el paso del tiempo y el relevo de generaciones haya dejado anticuado.

Esas demandas sólo podrán ser atendidas si se potencia la participación plena del pueblo en el poder. Para hacerlo posible, señores Procuradores, habéis sido convocados hoy al Pleno de esta Cámara. Toda la teoría anterior sería un tópico si al propio tiempo no se construyesen los medios para conseguirlo. Los cauces institucionales están previstos en la Constitución. Pero esos cauces serán más efectivos en la vida pública si cuentan con el complemento de la representación política que pueda ofrecer soluciones de recambio, alternativas válidas y opciones diversas.

Por eso:

4º *El camino a seguir consistía en partir de la legalidad vigente*, porque el proyecto de *Ley sobre el Derecho de Asociación Política* del 16 de junio de 1976 —afirmaba A. Suárez el 9 de junio de 1976:

*Desarrolla la legalidad vigente*. Nuestra afirmación y nuestro empeño, Señorías, son la lealtad histórica. *Conservar al patrimonio heredado*, pero enriquecerlo y dar respuesta a las exigencias de

evolución que la sociedad reclama y la legalidad permite, es deber inexcusable de la política que hay que hacer en esta hora de la Patria. . . Esta Ley no es el fruto de una improvisación, aunque quizá lo sea de una urgencia. Su destino es una sociedad sólida y cambiada. Su motor, como he dicho, el desarrollo político que la legalidad lleva dentro. . . Vamos a crear un campo de juego para que la política, como actividad responsable, sea el fin lícito que prevén nuestras Leyes Fundamentales. . .

En esta línea, la reforma que el Gobierno y estas Cortes comenzaron —afirmó el Ministro Secretario General del Movimiento, A. Suárez—, parte de la convicción de que la historia de nuestro sistema político es *la historia de la institucionalización del cambio*. Ahora estamos en un momento culminante, pero todavía no el definitivo, de terminar de recorrer un largo cambio. El Gobierno del Presidente Arias no trata de anular las conquistas logradas, ni niega sus raíces. Trata, eso sí, de *adaptar las instituciones a la realidad social*, ya que lo contrario sería un intento de autocracia. *Trata de concluir la construcción de una fórmula que responda a las exigencias de los nuevos tiempos. . .*

Que el camino a seguir consistía en partir de la legalidad vigente queda explicitado en el mensaje que el presidente Suárez dirigió al pueblo español el 10 de septiembre de 1976, cuando la presentación del *Proyecto de Ley para la Reforma Política*. Decía:

Con este proyecto de ley, *la reforma de las Leyes Fundamentales* es importante, aunque sólo afecta a una parte de las mismas. Y arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos. . . Es precisamente la legalidad el asidero de que disponemos para garantizar las libertades públicas. La ausencia de normas lleva al arbitrio y puede conducir a la anarquía. En el proyecto de ley que les anuncio no se pretende hacer borrón y cuenta nueva. Se modifican aspectos concretos para hacer viable el propósito de la Corona de que el pueblo español sea el dueño de sus destinos.

5º *Que todo el proceso de cambio tenía como motor el rey*: “Hace menos de una semana S.M. el Rey definía el horizonte de nuestra convivencia como una *Monarquía democrática*, en cuyas instituciones habrá un lugar holgado para cada español. . .”

La Corona se presenta ante la nación con una voluntad expresa y jamás silenciada, de alcanzar una democracia moderna para

España". Don Juan Carlos I definió el poder de la Corona como "poder institucional"; es decir, poder compartido; poder, en suma, sin mixtificaciones ni intromisiones. "Crear una corriente viva entre la base social y su institución máxima es la esencia misma de la Monarquía de hoy."<sup>53</sup>

Pero sí es cierto que el rey fue el impulsor o el motor del cambio, al decir de Areilza; sin embargo, creemos oportuno subrayar una vez más que la transición en tanto fue posible en cuanto que existía en el pueblo español un *consensus* sobre la necesidad de proceder al cambio del régimen por la *vía evolutiva*. En síntesis, la mayoría del pueblo español coincidía en la conveniencia —como ya dijimos— de una *transición evolutiva* del autoritarismo a la democracia. Por eso compartimos, en buena medida; la opinión manifestada por S. Carrillo a Oriana Fallaci de que el rey cumplió su papel histórico siendo el factor de la transición del régimen autoritario a la democracia. Demostró —dice Carrillo— "su gran sentido político". Pero:

No comparto la opinión —continúa Carrillo— de los que le han considerado el motor del cambio; el motor fueron los trabajadores, los universitarios, el sector más activo de la oposición anti-franquista; también lo fueron los cambios estructurales que se habían producido en la sociedad española. El rey tuvo el gran acierto —al decir de Carrillo— de abrir los cauces del cambio, con un colaborador tan eficaz como Adolfo Suárez. Ese es un gran mérito y la causa de que en un país sin monárquicos tenga tan amplia base popular. Por otra parte, Don Juan Carlos es un hombre de gran simpatía personal.<sup>54</sup>

## IX. HACIA LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1978

### 1. *Las elecciones generales*

Con arreglo a la *Ley para la Reforma Política* se llevaron a cabo las elecciones generales legislativas del 15 de junio de 1977, y se eligieron las dos cámaras en que estaban integradas las Cortes *semiconstituyentes*.

En estas elecciones se dibujaron como netos vencedores la UCD y

<sup>53</sup> *Vid.*, mensaje del presidente Suárez presentando el Proyecto de Ley para la Reforma Política.

<sup>54</sup> *Vid.*, Pérez Mateos, J.A., "El día más largo del rey", en *Cambio* 16 núm. 730, pp. 38-40.

el PSOE, fundamentalmente. Ganó la UCD con 165 diputados, seguida por el PSOE con 118, Comunistas con 20, Alianza Popular (el grupo de Fraga y varios exministros de Franco) con 16, nacionalistas vascos, catalanes y diversos partidos menores.

## 2. *Las nuevas Cortes democráticas*

En la misma fecha en que se celebraron las elecciones, un real decreto nombraba a Antonio Hernández Gil, presidente de las Cortes. Por primera vez se variaba la fórmula del juramento. El nombrado juró únicamente fidelidad a la Corona. Cinco días más tarde, en unas declaraciones hechas por Hernández Gil a *El País*, definía su misión como "...coordinador entre el Congreso de los Diputados y el Senado..."

## 3. *Constitución de las cortes*

El Parlamento se abrió solemnemente, con discurso real, el 22 de julio. Pero antes hubo sesiones preparatorias el 13 y 14 de julio. Y en ellas, por unas horas, Dolores Ibarruri, la legendaria "pasionaria" de los comunistas, ocupó un puesto en la mesa de edad que presidió las elecciones para la presidencia. Con ella estuvo el también diputado comunista Rafael Alberti.

El 13 de julio de 1977 fue recordado en nuestra historia como la fecha en que, después de 40 años, se reunieron nuevamente unas Cortes elegidas por sufragio universal y en las que el pueblo español estuvo representado a través de sus partidos políticos. Se nombraron los presidentes, vicepresidentes y secretarios provisionales y se procedió a la elección definitiva de estos cargos. Salió elegido presidente del Congreso de los Diputados el ucdeco-democristiano Fernando Álvarez de Miranda, un político que venía de la *oposición*, y el liberal Antonio Fontán, como presidente del Senado. Entre los trescientos cincuenta miembros del Congreso había comunistas de la guerra, como Santiago Carrillo, y exministros del franquismo, como Fraga, Silva Muñoz, Fernández de la Mora, Licinio de la Fuente o Antonio Carro, todos de Alianza Popular.

## 4. *Apertura de las Cortes*

El día 22 de julio de 1977 tuvo lugar la apertura de la primera legis-

latura de las Cortes de la monarquía de Juan Carlos I. El jefe del Estado, en la lectura de su discurso —que duró dieciséis minutos—, se definió como un “monarca constitucional”; reafirmó que “la soberanía popular tiene su superior personificación en la Corona”; manifestó que la Corona deseaba una Constitución que diera cabida “a todas las peculiaridades de nuestro pueblo”, que garantizase “sus derechos históricos y actuales”, y que reconociese “la diversa realidad de nuestras comunidades regionales”. Pero ante todo, el jefe del Estado quiso subrayar, de una manera especial, “la función integradora de la Corona y su poder arbitral”.

### 5. *Reglamento del Congreso*

En el BOE, se publicó, el 13 de agosto, el Anteproyecto de Reglamento para el Congreso elaborado por la ponencia elegida al efecto. Con carácter permanente se establecieron las siguientes comisiones: de gobierno interior, de suplicatoria, de reglamento permanente y de urgencia. En el mismo se establecía la posibilidad de formar tantas comisiones especiales como hiciesen falta, además de las ministeriales, las de asuntos constitucionales y presidencia del gobierno y la de presupuestos.

### 6. *Comisión constitucional*

Una vez elegida la mesa de la *Comisión Constitucional* se eligió una ponencia en la que quedaban integrados todos los grupos parlamentarios, excepto el mixto (cuyo representante, Enrique Tierno, líder del PSP, mostró sensiblemente su disgusto), para *redactar el borrador de la nueva Constitución*. Inicialmente el gobierno y la UCD querían nombrar una comisión de expertos que elaborase un borrador constitucional a lo que se opuso el PSOE. De ahí la creación de la Comisión Constitucional y su correspondiente ponencia.

Los ponentes encargados de redactar la Constitución eran: Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros, de la UCD; Gregorio Peces Barba, del PSOE; Jordi Solé Tura, del PSUC; Miguel Roca Junyent, del Pacte Democràtic per Catalunya, y Manuel Fraga Iribarne de Alianza Popular. Cada uno de los ponentes llevaría a la mesa los correspondientes anteproyectos elaborados por sus partidos.

### 7. *Presentación del "Borrador constitucional"*

El 22 de diciembre de 1977 entregó la ponencia el "Borrador constitucional" que fue publicado en el BOE el 5 de enero de 1978 con los votos particulares de sus miembros, y el 31 de enero, al finalizar el plazo de presentación de los escritos de enmiendas, éstas sumaban 1,133. El PSOE presentó una enmienda contra la forma de gobierno monárquica, que ya aparecía en su voto particular, añadiendo otra (para el caso de que no prosperase la forma republicana) que limitaba las atribuciones del rey de tal forma que se le desproveya completamente de funciones políticas. Esta enmienda estaba suscrita también por el grupo parlamentario de socialistas de Cataluña, adhiriéndose a la misma el diputado de Euskadiko Esquerra, Francisco Letamendia. El resto de las enmiendas se limitaban a proponer correcciones de estilo y matizaciones técnicas.

### 8. *El texto definitivo del anteproyecto*

Tras el estudio de los 1,133 escritos de enmiendas, y las vicisitudes políticas por las que atravesó el trabajo de la ponencia —incluida la retirada del ponente socialista señor Peces-Barba—, las modificaciones se hicieron en dos sentidos: uno, de carácter formal para mejorar la redacción y sistematización de los artículos, y otro, más importante en cuanto al fondo, que afectaba a temas decisivos para la regulación de la vida española. El 16 de marzo finalizó el trabajo sin que se hubiera reintegrado a la ponencia el socialista Peces-Barba. El representante comunista, Solé Tura, quien presidió la sesión final, declaró a los periodistas que se había procurado mantener el espíritu inicial de consenso.

### 9. *Discusión y aprobación del anteproyecto*

El texto del anteproyecto publicado el 17 de abril comenzó a discutirse en el seno de la *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas* el 5 de mayo.

El texto definitivo del anteproyecto comprendía 161 artículos repartidos en diez títulos.

El proyecto constitucional fue aprobado en fecha 21 de julio del 78 por la Cámara de los Diputados por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones.

La aprobación definitiva de la Constitución la hicieron ambas cáma-

ras, separadamente, el día 31 de octubre de 1978. El referéndum, convocado por Real Decreto del 3 de noviembre de 1978, se efectuó el 6 de diciembre. La Constitución mereció la sanción del pueblo español con el voto afirmativo del 87.80% de los votantes y una participación del 67.10% de electores.

La Constitución vigente que fue elaborada por las Cortes Generales, Congreso y Senado, elegidas —como dijimos— en 15 de junio de 1977, con arreglo a la *Ley para la Reforma Política* 1/1977 de 4 de enero, fue sancionada por don Juan Carlos I ante las Cortes Generales reunidas el 27 de diciembre de 1978 e inserta en el BOE el 29 de diciembre.

Con la entrada en vigor de la Constitución del 29 de diciembre de 1978 culminó la transición *político-legal* del régimen autoritario franquista a una democracia *pluralista* con una monarquía *parlamentaria*. Otra cosa es que podamos afirmar que ha culminado la transición *sociopolítica*, o lo que es lo mismo que hayan quedado marginados, en la cuenta, pautas de conducta, hábitos, etcétera, autoritarios que todavía continúan siendo compartidos —quizá inconscientemente— tanto por la clase gobernante como por los que pretenden gobernar. Pero esta problemática queda allende nuestros actuales propósitos.