

Algunas notas sobre la transición democrática

Sumario: I.- LA PRE-TRANSICIÓN. II.- LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. III.- UN BALANCE DESDE EL PRESENTE.

La transición democrática y la recuperación de las libertades políticas desde 1975 han supuesto un cambio de tal magnitud que ha sido considerado como el único proceso de la Historia contemporánea de España que merece un juicio positivo¹.

Sin embargo, una explicación global de ese proceso es ciertamente compleja, ya que se remite a un conjunto de factores, políticos, económicos, sociales, ideológicos e internacionales difíciles de interpretar, pero que, en líneas generales vienen a situar a la sociedad española como protagonista de esos cambios.

Si bien la muerte del General Franco —20 de noviembre de 1975—, tradicionalmente se ha considerado como el punto de partida cronológico de la transición, no podría explicarse ésta sin los antecedentes que condujeron a la reconciliación entre los dos bandos enfrentados en una contienda que alteró profundamente las estructuras de la sociedad española².

I. LA PRE-TRANSICIÓN

Tras el final de la guerra es evidente que «no llegó la paz sino la victoria». Las diferencias entre vencedores y vencidos fueron especialmente dramáticas

* Ex-Presidente del Congreso de los Diputados. Ex-Defensor del Pueblo.

¹ Sobre esta cuestión vid. El número monográfico «España: la mirada del otro», de la Revista *Ayer*, coordinado por el profesor Ismael Saz. (*Ayer*, núm. 31 (1998))

² Al respecto, *vid.*, entre otros, Álvarez Junco, J. «Del franquismo a la democracia» en Morales Moya, A. y Esteban de Vega, M. (eds.) *La Historia Contemporánea en España*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1992, págs. 159-172, Bernecker, W. L.: «La Transición en el marco histórico del siglo XX español» en Ugarte, J. (ed.) *La Transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV, 1998, págs. 26-43 y Fusi, J. P. «El proceso de transición» en Ysasi Solanes, P. (ed.) *La transició a Catalunya i Espanya*, Barcelona, Fundació Vila d'Abadal, 1997, págs. 35-54.

para los segundos. De hecho, han sido necesarias más de tres generaciones para que las heridas de la guerra civil cicatricen en la sociedad española. Esta larga vigencia en la memoria de los españoles sólo puede comprenderse a la luz de su desenlace: el régimen de Franco y su permanencia por espacio de casi cuatro décadas.

Posiblemente, nunca pasaron por la imaginación de Franco las proféticas palabras de su adversario Manuel Azaña cuando afirmaba que en una guerra civil nunca se triunfa totalmente sobre el contrario: «El exterminio del adversario es imposible: por muchos miles de muertes de uno y de otro lado, siempre quedarán los suficientes de las dos tendencias para que se plantee el problema de si es posible o no seguir viviendo juntos»³.

Pero, significativamente, el problema reside en cómo explicar el tránsito entre un franquismo que no desaparece y una democracia que no termina de llegar.

Desde un punto de vista internacional, el final de la II Guerra Mundial significó para algunos sectores de la oposición antifranquista la frustración de sus expectativas. Los demócratas españoles consideraban que la derrota de los fascismos supondría también la desaparición de la dictadura de Franco. Sin embargo, en el contexto de la guerra fría, las identidades ideológicas democráticas quedaron relegadas a un segundo plano. Fue la confirmación del pragmatismo con el que actúan las grandes potencias que anteponen sus intereses concretos de seguridad nacional a cualquier consideración idealista por muy preclara que ésta pueda parecer.

El 19 de marzo de 1945 se hace público en Laussanna un Manifiesto de Don Juan de Borbón, Conde de Barcelona, heredero de los derechos dinásticos y que representa uno de los puntos esenciales de la pre-transición, tanto por su contenido, que ofrece un programa de reconciliación en el marco de una monarquía democrática y parlamentaria cuanto por provocar en el General Franco una reacción de hostilidad personal y, sin duda, la decisión de excluir a Don Juan de la posibilidad sucesoria.

Este manifiesto fue silenciado en el interior de España y sólo pudo conocerse por la opinión pública con posterioridad, cuando a Franco le interesó. Por ello, su repercusión, dado su carácter clandestino, fue escasa, ya que la operatividad de quienes intentaron difundirlo era limitada.

No obstante, debemos ante todo referirnos a la propia evolución de la oposición a la dictadura. Ésta se vio sustancialmente limitada y tan sólo pudo jugar en líneas generales —aunque con notables excepciones—, un papel testimonial. En consecuencia, durante los duros años de la represión, el protagonismo recayó en los movimientos sindicales obreros, en las agrupaciones estudiantiles y en algunas corporaciones profesionales. Los partidos políticos habían sido laminados⁴.

³ Recogido por Juliá, S. *Un siglo de España. Política y sociedad*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pág. 140

⁴ Vid. Preston, P. *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Barcelona, Plaza-Janés, 1986, págs. 120 y ss.

Quizás los años sesenta, pudieron haber sido una oportunidad para la reconciliación nacional. Sin embargo, la separación interior-exilio/vencedores-vencidos malogró cualquier posible aproximación.

Sin duda, en el año 1962 —concretamente en el mes de junio— se produce uno de los hechos más relevantes en el proceso democrático español. El profesor Javier Tusell lo describe en términos de «una nueva fase» de la Historia española e inicio de la reconciliación⁵. Conocido como el «Contubernio de Munich», 118 españoles, procedentes de ambos bandos beligerantes, deciden reunirse —tímidamente— por primera vez después de la guerra civil, concluida 23 años antes, para buscar una solución de futuro.

Estuvieron representados sectores hasta aquel momento enfrentados, consiguiendo dialogar sin ira y así pudo escucharse la voz de un liberal tan notorio como Salvador de Madariaga, decir que en la Historia de España, el Congreso de Munich sería algún día singular y preclaro: «La guerra civil que comenzó el 18 de julio de 1936, y que el régimen franquista ha mantenido artificialmente con la censura, el monopolio de la prensa y radio y los desfiles de la victoria: la guerra civil terminó anteayer, 6 de junio de 1962», añadiendo: «los que antaño elegimos la tierra perdiendo la libertad y los que escogimos la libertad perdiendo la tierra nos hemos reunido para otear el camino que nos conduzca juntos a la tierra y a la libertad»⁶.

Con la reunión de Munich, sin duda, se inició una nueva etapa para la oposición⁷. Las condiciones de exigencia democrática para el ingreso en la Comunidad Europea que se reflejaban en el documento aprobado por unanimidad de los españoles presentes en el Congreso y aclamada por los delegados de toda Europa eran no sólo minimalistas sino de una exquisita prudencia.

Visto desde una perspectiva actual, la actitud represiva del régimen hacia quienes participaron en la reunión de Munich no acaba de entenderse, si no es porque el Gobierno de Franco se sintió amenazado por una posible convergencia entre las distintas fuerzas democráticas del exilio y del interior que no habían tenido, hasta entonces, la oportunidad de dialogar.

Bajo ese trasfondo debe explicarse la situación de la dictadura. Y los principios que configuraron la fisonomía política del franquismo y que podrían formularse así:

⁵ Tusell, J. *La oposición democrática al franquismo (1939-1962)*, Barcelona, Planeta, 1977, págs. 356 y ss.

⁶ Recogido en Satrústegui, J.; Álvarez de Miranda, F; Bru, C. M.^a; Baeza, F y Moreno A. (eds.) *Cuando la transición se hizo posible. El «contubernio de Munich»*. Madrid, Tecnos, 1993, págs. 188-190

⁷ La resolución aprobada en aquella ocasión y que el gobierno franquista combatió de forma desmesurada y vociferante, significaba el compromiso de: Establecer instituciones auténticamente representativas y democráticas. Garantizar efectivamente todos los derechos de la persona humana, particularmente los de la libertad individual y de opinión. Reconocer la personalidad de las diversas comunidades nacionales. Permitir el ejercicio de las libertades sindicales y la defensa por los trabajadores de sus derechos, entre otros medios, mediante la huelga. Posibilitar la organización de corrientes de opinión y partidos políticos, respetando a las minorías y, lo que es más importante, se adquirió el compromiso de renunciar a toda violencia activa o pasiva. Resolución aprobada en la reunión del Movimiento Europeo celebrada en Munich recogida en Satrústegui, J. et alia. *op. cit.*, págs. 188-190

1. Concepción orgánica de la comunidad nacional y de la representación política (principios V, VI y VII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional).
2. Ilegalidad de toda organización democrática pluralista, con prohibición de partidos y sindicatos (Principio VIII).
3. Principio de Unidad de poder y coordinación de funciones (art. 2.º de la Ley Orgánica del Estado).
4. Unidad social de España (art. 33 del Fuero de los Españoles, en relación con el XI de los principios del Movimiento Nacional, art. 26 del mismo Fuero y VII, I y III del Fuero del Trabajo).
5. Promoción de la vida política española en lo que, en el lenguaje críptico de la época, se conocía por «ordenada concurrencia de criterios» y «contraste de pareceres», dentro del Movimiento Nacional (arts. 4 y 21 de la Ley Orgánica del Estado)⁸.

Ciertamente, las fórmulas de convivencia son variables y seguramente ninguna es perfecta; pero siempre he pensado que quien no crea en las cualidades de una democracia liberal y parlamentaria se equivoca si pretende sustituirla por soluciones de fachada como la «democracia orgánica» o la «democracia tutelada», con las que se ha intentado esconder vergonzantemente esquemas dictatoriales.

El Régimen quiso hacer del lema de la «Paz en España» el mensaje de su propaganda, pretendiendo que se olvidara la represión política de nuestra posguerra que fue larga y cruenta: a muchos españoles les ha sorprendido descubrirlo posteriormente.

La «Ley de Prensa» de 1966, impulsada por Manuel Fraga, fue un tímido paso en el camino de la liberalización, aunque sirvió de vehículo para cambiar la mentalidad inmovilista de la sociedad española. No fue ajena a esta Ley la actitud de la Iglesia que, rompiendo con su pasado, había quedado impactada por las tesis y actitudes del Concilio Vaticano II.

Tampoco podemos olvidar el intento de presentar al Régimen como un Estado de Derecho a través de la Ley Orgánica del Estado cuando realmente era un ejemplo de sucedáneo democrático nacido con el objetivo de intentar consolidar jurídicamente el sistema político franquista. A pesar de todo, esa Ley Orgánica fue aprobada por aclamación de las Cortes, sometiéndose más tarde a un referéndum controlado cuyo resultado sólo podía ser abrumador.

En cualquier caso, hay que admitir que el Régimen franquista tuvo un apoyo interno que cristalizó en lo que se ha denominado «el franquismo sociológico»; es decir, una definición que combinaba la defensa de los «valores tradicionales» como la familia, la religión y la paz ciudadana, con la aceptación, en un lugar preferente, del orden socioeconómico capitalista⁹.

⁸ Cfr. Ferrando Badía, J. *El régimen de Franco. Un enfoque jurídico-político*, Madrid, Tecnos, 1984, págs. 106 y ss.

⁹ Al respecto *vid.* López Pina, A. y Aranguren, E. *La cultura política de la España de Franco*, Madrid, Taurus, 1976.

Así se consolidó la decadencia de un régimen que pretendió perpetuarse en la ambigüedad de un sistema que aspiraba a sucederse a sí mismo.

El General Franco tomó dos decisiones importantes en su pretensión de «dejar todo atado y bien atado». Estas medidas fueron decisivas para entender la evolución posterior que condujo a la Constitución de 1978.

La primera fue la de nombrar sucesor —el 22 de julio de 1969— a Juan Carlos de Borbón, que se constituiría en Rey cuando se cumplieran las llamadas «previsiones sucesorias». Esa medida se completó en junio de 1973 con la designación del Almirante Carrero Blanco como Presidente del Gobierno, cargo que hasta entonces había asumido el propio Franco. Con ello se pretendía asegurar el *continuismo* con uno de los más puros depositarios de las esencias franquistas. El asesinato espectacular, aunque oscuro, de Carrero en diciembre de aquel año, supuso el principio del fin de ese *continuismo* al desaparecer su pieza clave.

Pero, por encima de todo, se había producido un cambio radical en la sociedad española. El modelo de las instituciones franquistas basado en una estructura tradicional agraria se quebró como consecuencia de la «apertura económica» iniciada con el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959. Las transformaciones económicas y los cambios sociales que llevaba aparejados no podían quedarse suspendidas en el vacío desde el punto de vista político¹⁰.

El panorama era, por consiguiente, confuso y provisional. Todo estaba por hacer y todo era posible.

La muerte del General Franco produjo un crecimiento de las expectativas de cambio y, sin embargo, se traslucía una decepción por lo que parecía ser el continuismo del *franquismo sin Franco*; de otra parte, la fórmula de la llamada «ruptura» se presentaba llena de incógnitas y riesgos.

La aparición de la Junta Democrática, el 29 de julio de 1974, con la presencia del Partido Comunista, del Partido Carlista, del Partido Socialista de Tierno Galván, de la Organización Revolucionaria de Trabajadores de significación marxista-cristiana, del Partido del Trabajo de España de orientación marxista-leninista y de personalidades individuales como Calvo Serer, García Trevijano y Vidal Beneyto, supuso un fuerte impacto para los sectores más conservadores del régimen.

Otros partidos, que no habían suscrito el Manifiesto de la Junta Democrática, iniciaron por su parte también un proceso coordinador como el PSOE, el equipo español demócrata-cristiano y un complejo rompecabezas de organizaciones antifranquistas; y después de grandes esfuerzos, se consiguió celebrar la primera reunión de estos partidos y organizaciones sindicales democráticas.

Aquel variado conjunto de ideologías consiguió redactar un manifiesto que se hizo público el 12 de julio de 1975, y en el que se apostaba por la ruptura con el régimen franquista y la apertura de un período constituyente para

¹⁰ Para una visión de conjunto *vid.* Velarde, J. (coord.) 1900-2000. *Historia de un esfuerzo colectivo*, vol. 2 Barcelona, Fundación BSCH/Planeta, 2000.

el establecimiento de una democracia pluralista, con estructura de Estado federal.

También se hacía un llamamiento a la unidad de la oposición. Superando diferencias partidistas y distintas procedencias, se consiguió constituir el organismo unitario de toda la oposición, que acabó conociéndose con el nombre de Coordinadora o *Plata-Junta* que, moderando exigencias improcedentes, suprimiendo actitudes maximalistas e imponiendo la sensatez, permitió el diálogo y entendimiento entre quienes proviniendo de un distinto pasado, intentaban construir un futuro común.

Por su parte, el Régimen no podía entender cómo ese conglomerado había llegado a presentar soluciones conjuntas, ya que su obsesión era impedir la presencia activa del comunismo en la sociedad española.

Hay que reconocer que en ese difícil camino de entendimiento tuvo una influencia decisiva el pragmatismo de una izquierda que aceptó entrar en la transición democrática, olvidando sus intenciones rupturistas, consciente del papel transcendental que jugaba en el proceso de cambio.

En el escenario de la reconciliación faltaban, sin embargo, los «franquistas sociológicos» y el grupo dominante durante los últimos años de Franco, más conocido como el «búnker».

El Rey, que había sido educado por su padre para la democracia y por Franco para que asumiera la Jefatura del Estado, se comprometió públicamente, en el acto solemne de proclamación, a ser un Rey para todos los españoles, lo que exigía —sin vacilaciones ni ambigüedades— una verdadera reconciliación.

Había un Rey para la reconciliación, pero faltaba el cambio de un sistema político represivo, viciado e inservible.

II. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La transición democrática simboliza la desaparición pacífica de la clase política de un régimen autoritario —que intentaba perpetuar instituciones no democráticas— y la apertura de un nuevo sistema a quienes hasta entonces estaban fuera de él e, incluso, eran perseguidos.

En cualquier caso, es preciso reconocer el papel fundamental del rey Don Juan Carlos al dar los pasos definitivos hacia la democratización del país y la contribución personal de figuras como Adolfo Suárez, Felipe González, Santiago Carrillo o Manuel Fraga, entre otros.

En esa dirección, las decisiones adoptadas fueron resultado de la confluencia de diversos factores:

1. El coste que hubiera supuesto, en términos de represión, de aislamiento internacional y de deslegitimación democrática, mantener las estructuras del franquismo.

2. La confianza de que el cambio político podía realizarse sin grandes riesgos para el orden social, económico, internacional e incluso para quienes habían detentado o participado en el poder.
3. La inclinación manifiesta de la opinión pública hacia un régimen de libertades: en 1975, el 74% de los españoles era favorable a la libertad de prensa, el 71% a la libertad de cultos y el 58% a la libertad de asociación¹¹.

Por consiguiente, el cambio hacia la democracia, es decir, la «ruptura controlada» o «reforma pactada» desde el gobierno, fue consecuencia tanto de un conocimiento de la realidad social y de sus aspiraciones como de la necesidad de una transacción entre la oposición al franquismo, partidaria sin más de la ruptura y dispuesta a reproducir los esquemas europeos de recuperación democrática de la inmediata posguerra europea pero demasiado débil para imponerla, y los reformistas del régimen en el gobierno, partidarios de la evolución de una legalidad a otra, aunque carentes de legitimidad democrática para impulsar en solitario su proyecto de reforma.

Esto fue posible, en buena medida, al abrirse vías de comunicación y diálogo entre la oposición al régimen y las facciones más evolucionadas del mismo.

Transacción, consenso, homologación democrática, tres términos que en la segunda mitad de los setenta representaron el lenguaje de la naciente cultura política democrática y que venían a representar la fuerte dosis de pragmatismo y de voluntad expresa de no incurrir en los errores del pasado a la hora de construir, sin traumas, un marco de convivencia política para los españoles¹².

Poco después de ser nombrado por el Rey Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, da a conocer sus intenciones de volver al principio de soberanía popular; un sistema político democrático y el anuncio de la añorada Amnistía.

El 21 de julio de 1976 se derogó la Ley que prohibía la existencia de partidos políticos y en septiembre de aquel mismo año se presentó el Proyecto de Ley para la Reforma Política, verdadero puente que sorprendió a la opinión pública e hizo cambiar la estrategia de la oposición, al comprender ésta que por tal camino, sin ruptura aparente, se podía llegar al sistema democrático que preconizaba.

Mediante esta ley se procedía al cambio radical del modelo político franquista, dando paso a una democracia de partidos y libertades sin romper la legalidad vigente; es decir, conseguir una ruptura con las estructuras del pasado, pero mediante un proceso de reformas que no llevara aparejado vacíos de poder ni imposiciones traumáticas de cambio. Había que cambiarlo todo, o casi todo, pero buscando fórmulas de diálogo y consenso.

¹¹ Vid. Soto, A. *La transición a la democracia. España 1975-1982*, Madrid, Alianza, 1998.

¹² Entre otros *vid.* Benedicto, J. «Sistemas de valores y pautas de cultura política predominantes en la sociedad española, 1976-1985» en Tezanos, J. F. et alia. *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989, págs. 271-295. y Botella, J. «La cultura política en la España democrática» en Cotarelo, R. (ed.) *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992 págs. 157-183.

La línea pragmática de la Reforma encontró alguna resistencia en sectores que aún dominaban instituciones políticas tales como las Cortes y el Consejo Nacional del Movimiento, a las que tuvieron que «pastorear» los gestores del cambio para conseguir su apoyo¹³.

Pero la transformación real de España estaba tan avanzada que las reformas acabaron imponiéndose y, tanto el Consejo Nacional del Movimiento como las Cortes aprobaron la Ley para la Reforma Política, por 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones.

Pasado el tiempo, cuando debo referirme a la transición, siempre he tenido palabras de respeto hacia aquellos 425 Procuradores franquistas que votaron favorablemente una Ley que les desposeía de privilegios y todo protagonismo. No es fácil encontrar ejemplos de esta naturaleza porque, aunque la presión popular era notoria y el Rey había señalado claramente el camino a seguir, puestos a poner dificultades hubieran tenido muchas bazas que jugar. Así, la autoridad del Rey, resultado del régimen anterior, permitió interpretar lo que el profesor Giuseppe di Palma ha definido como «retro-legitimidad o legitimidad retrospectiva»¹⁴.

El referéndum sobre la nueva Ley fue alentador para el Gobierno. Votaron «sí» el 94,2% (16,6 millones); votaron «no» el 2,5% (medio millón) y en esta ocasión no hubo irregularidades descaradas.

Se produjeron, sin embargo, conflictividad y tensiones de orden público. El 22 de diciembre de 1976, la policía detuvo a Santiago Carrillo, Secretario General del Partido Comunista, adelantando con ello el problema de su legalización, pero la verdadera conmoción popular se produjo con el asesinato de cinco abogados laboristas en la calle de Atocha, del que fueron responsables los escuadrones fascistas del sindicato del transporte. A pesar de la emotividad del momento y de la indignación por aquella masacre, la izquierda mantuvo una actitud de calma sin caer en la provocación.

Los sectores más conservadores de la sociedad y gran parte del alto mando de las Fuerzas Armadas mantenían su oposición radical a la legalización del PCE, al que querían seguir viendo marginado.

Al Gobierno se le presentaban tres opciones: desconocer la realidad, ignorando la existencia y organización del partido comunista; combatirlo por el camino de la represión, o aplicar la Ley entonces vigente. El Ministro de Gobernación había remitido, el 22 de febrero de 1977, al Tribunal Supremo la solicitud de autorización del PCE. La Corte Suprema se inhibió devolviendo el problema al Gabinete.

Se produjeron entonces, dentro del mismo Gobierno, una serie de dudas y vacilaciones que zanjó Adolfo Suárez con gran visión de futuro, dando el

¹³ Vid. Redero, M. *Transición a la democracia y poder político en la España postfranquista (1975-1978)*, Salamanca, Librería Cervantes, 1993.

¹⁴ Di Palma, G. «La consolidación democrática: una visión minimalista» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42 (1988) pp.79. Asimismo interesa la lectura de Morlino, L. «Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa» en Benedicto, J. y Reinares, F. (eds.) *Las transformaciones de lo político*. Madrid, Alianza, 1992, págs. 35-75.

paso definitivo de la legalización del PCE, en plena Semana Santa de aquel año, el 9 de abril de 1977.

La sorpresa producida por la noticia desató una de las crisis más serias en el camino a la democracia.

El Consejo Superior del Ejército tuvo que encajar la medida, demostrando una dosis importante de disciplina; pero ciertamente fue el Rey quien tuvo que hacer verdaderos malabarismos para atajar la crisis.

Las Fuerzas Armadas mantendrían, desde entonces, una importante carga de hostilidad hacia Adolfo Suárez, a quien acusaron de haberles engañado.

Antes del PCE, habían pasado por el tamiz de la legalización otros grupos políticos, como el PSOE (de Felipe González), el Partido Socialista Popular (de Enrique Tierno Galván) y distintos grupos que constituyeron la Democracia Cristiana. Se había reconocido, asimismo, el derecho a la huelga y normalizado las centrales sindicales.

El 11 de marzo se proclamó una amnistía, que beneficiaba a todos los presos políticos, con excepción de los inculcados por delitos de sangre; y el 15 de marzo quedó aprobada la Ley Electoral.

Todo estaba preparado para las primeras elecciones pluralistas y democráticas desde el lejano 1936. A estas elecciones concurrieron 10 coaliciones nacionales, 12 regionales y 156 partidos políticos.

Sin embargo, habría que señalar la injustificable omisión, en el proceso de legalización de los partidos políticos previo a las elecciones, del Partido Carlista, lo que le impidió no sólo presentarse a los comicios, sino también participar en el posterior proceso constituyente. El Partido Carlista que había transformado sus posiciones desde la «Comunión Tradicionalista» de evidente signo reaccionario a planteamientos próximos a un socialismo autogestionario y federal, desconcertó a sus antiguas bases que en algunas regiones tenían raíces populares y no pudo —o no le dejaron— explicar suficientemente su viraje ideológico.

Debemos reiterar un dato importante en la transición democrática, y es la actitud tensa, pero no beligerante, del Ejército, que asistió al desmantelamiento de las esencias y estructuras del régimen anterior. Asimismo, debe señalarse la aceptación del cambio por una derecha civilizada, liderada por Manuel Fraga.

En los resultados de las elecciones la Unión de Centro Democrático, con 165 diputados, tuvo mayoría en el Congreso, aunque mayoría relativa respecto a una Cámara de 350 escaños. Pero, la verdadera sorpresa estuvo a cargo de la opción demócrata-cristiana liderada por Gil-Robles y Ruiz Giménez que al no situarse en el centro no obtuvieron un solo escaño. Posiblemente, a este fracaso contribuyó tanto la imagen de una Iglesia enfeudada con el franquismo como el radicalismo de un programa que, en algunos aspectos, se colocaba a la izquierda de las posiciones socialistas, lo que desorientó a su electorado que no podía entender cómo los representantes más característicos del centro-derecha se situaban en barricadas tan izquierdistas. Sencillamente, no se lo explicaban.

El día 22 de julio se celebró la solemne sesión de apertura conjunta del Congreso y del Senado en presencia de S. M. el Rey, a quien se recibió con expectación, ya que se trataba de su primer examen democrático.

El discurso de S. M. se escuchó atentamente, en medio de un silencio total: habló de la realidad visible, de la pluralidad ideológica como traducción de la voluntad de concordia nacional y del reconocimiento de la soberanía del pueblo español, invitando a que se hiciera una constitución que diera cabida a todas las peculiaridades de nuestro pueblo y que garantizara sus derechos históricos, reiterando su convencimiento de que sólo una sociedad que atendiera los derechos de las personas para proporcionarles igualdad de oportunidades y que evitara las desigualdades injustas, podía ser considerada una sociedad libre.

En aquel espíritu de concordia se pudo llegar a otro de los momentos claves de la transición con la firma de los pactos de la Moncloa el 25 de octubre de 1977, en que los principales partidos, la patronal y los sindicatos se pusieron de acuerdo en un plan de saneamiento económico como complemento de la democracia política, cuya necesidad y urgencia eran indudables en aquella situación.

Pero quedaba pendiente el tema más importante y trascendental de aquellas Cortes, que se encontraban ante el problema de redactar la Constitución; y aunque algunos tratadistas —más bien escorados hacia la derecha— habían puesto en duda su capacidad constituyente, para los diputados y senadores estaba perfectamente claro que esa era la principal razón de su presencia en el Parlamento. Con ese compromiso habían concurrido a las elecciones; recogiendo expresamente en los programas electorales formulados por los distintos partidos políticos.

Al Anteproyecto Constitucional se presentaron en el Congreso 3.100 enmiendas admitidas a trámite, y la ponencia realizó un buen trabajo, que cristalizó en el informe publicado el 17 de abril de 1978.

El relato de todas las vicisitudes, esperanzas, decepciones, sobresaltos y logros conseguidos en el largo camino de su elaboración, discusión y aprobación, ha sido descrito profusamente en libros y artículos diversos.

El proceso constituyente duró año y medio y el método de consenso empleado fue, sin duda, el idóneo para una situación en que nadie tenía la mayoría absoluta. Fue la prueba evidente del deseo de convivencia pacífica del pueblo español, no respondiendo a ninguna concepción partidista. No es, por tanto, la Constitución de un partido, ni siquiera es la Constitución de la mayoría. Es una Constitución de todos.

La Constitución fue aprobada por 258 votos afirmativos, 2 negativos y 14 abstenciones.

Por mi parte, como afirmé desde la presidencia del Congreso de los Diputados al constituirse definitivamente la Cámara: «La vocación de elaborar una Constitución que sirva para que los españoles podamos convivir en orden, paz, justicia y libertad (es una) tarea que entraña la máxima responsabilidad que puede otorgár(se)le a una Cámara legislativa y de todos nosotros depen-

de que esa convivencia y la consolidación del sistema democrático sean una realidad...» Hoy sigo pensando que todos cumplimos con dicha responsabilidad¹⁵.

Al entrar en vigor la Constitución de 1978, el Presidente Suárez disolvió aquellas Cortes, y convocó elecciones generales para el 1 de marzo de 1979, cuyos resultados no modificaron sensiblemente la composición del Congreso y del Senado.

En abril de aquel mismo año se celebraron elecciones municipales, que permitieron el acceso al poder —en los grandes Ayuntamientos— a partidos de izquierda y formaciones nacionalistas. El juego electoral de la nueva democracia era una realidad, y los ciudadanos pudieron comprobar el cambio.

Uno de los problemas más delicados de la transición fue la puesta en marcha del Estado de las Autonomías, en el que, junto al autogobierno de las nacionalidades históricas como Cataluña, País Vasco y Galicia, se estructuraron nuevas comunidades autónomas que rompieron con las viejas estructuras centralistas. Entre 1979 y 1983, con distinto ritmo pero idéntico objetivo, se desarrolló el proceso de integración política y administrativa contenido en el Título VIII de la nueva Constitución, sobre la Organización Territorial del Estado.

Sin duda, este nuevo modelo de Estado de las Autonomías fue uno de los temas cruciales del proceso constituyente. En primer lugar, para desactivar la carga explosiva de la reivindicaciones de las nacionalismos periféricos se optó por modelar un mapa autonómico bastante arbitrario y se ofreció «café para todos» con el objeto de evitar discriminaciones siempre odiosas.

Probablemente en la tramitación de ese modelo autonómico hubo alguna cicatería en virtud de las circunstancias propias de las primeras fases de la transición al no incluir en la ponencia constitucional al PNV y no aceptar la enmienda introducida en el Senado para el reconocimiento de los derechos históricos reclamados insistentemente por el nacionalismo vasco.

Se produjeron intentos desestabilizadores de la extrema izquierda extraparlamentaria, que se negó a reconocer la voluntad popular que había refrendado la Constitución del consenso, y siguió actuando por la vía de los atentados y crímenes terroristas.

Pero también desde la extrema derecha se eligió el camino de la violencia, y el 23 de febrero de 1981 intentó un golpe de Estado secuestrando al Gobierno y al Parlamento, para volver a los esquemas totalitarios. Este frustrado golpe se producía en un momento delicado por la crisis interna del partido gobernante, el acentuado terrorismo de ETA y las tensiones autonómicas.

Probablemente, en aquella larga sesión parlamentaria —en la que se procedía a la elección del Presidente de Gobierno—, hubo una conjunción de factores «sorpresa y fuerza», y cierta angustia sobre posibles enfrentamientos,

¹⁵ Sobre el proceso constituyente me remito a mi libro, *Del «contubernio» al «consenso»*, Barcelona, Planeta, 1985

aunque prevaleció la serenidad y confianza en el Rey cuya actuación fue decisiva para desactivar a los golpistas y devolver la confianza a un pueblo desconcertado por la intentona involucionista.

III. UN BALANCE DESDE EL PRESENTE

Desde la Ciencia Política, los profesores Juan José Linz y Alfred Stepan¹⁶ afirman que para que se pueda considerar como terminada una transición a la democracia deben de cumplirse tres condiciones: la existencia de un gobierno nombrado como resultado de unas elecciones democráticas; la posibilidad de que dicho gobierno ejerza su poder soberano en la elaboración de un programa político y el hecho de que ese gobierno no tenga que compartir —de iure— el poder con otros cuerpos. No cabe duda, en ese sentido, de que la Constitución aprobada el 6 de diciembre de 1978 significa el fin de una etapa.

Asimismo, siguiendo con el esquema de Linz y Stepan, para poder determinar si una democracia ha sido plenamente consolidada, deben de tenerse en cuenta factores de comportamiento y actitudes.

Estructuralmente, la consolidación democrática supone que no existe ninguna esfera de poder que pueda impedir la aplicación de un programa político de acuerdo con los conjuntos de leyes, instituciones y procedimientos sancionados por el proceso democrático. Ello nos lleva a la conclusión de que realmente la democracia quedó instalada en España a partir de la transferencia pacífica de poder, ocurrida primero en las elecciones de 1977 y consolidada, posteriormente en la consulta electoral de 1982.

Sin embargo, nada podría perjudicar más a la pervivencia de este sistema que el anquilosamiento de sus estructuras y esquemas. Nadie puede pretender perpetuarse en el poder, silenciar a las minorías o monopolizar la verdad.

No se debe recurrir a los visceralismos para movilizar a la opinión pública, ni convertir el escenario político en un juego de buenos y malos a los que se utiliza sin demasiados escrúpulos, en defensa de unos intereses por legítimos que éstos puedan parecer.

Han desaparecido las tendencias anticlericales que prevalecieron en la II República y el Estado no tiene confesionalidad. La sociedad española, sin duda, se ha secularizado en gran medida.

La legitimidad dinástica restaurada en 1978 volvió a restablecer los principios democráticos consiguiéndose con la monarquía una convivencia política sustancial; y el rey, con la monarquía parlamentaria, ha obtenido mucho más que cualquier otro monarca europeo desde el final de la II Guerra Mundial.

¹⁶ Cfr. Linz, J. J. «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada» en Cotarelo, R. *op. cit.* págs. 431-457 y Przerorski, A. «algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia» en O'Donnell, PH. Schmitter, C. y Whitehead, L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 1. Europa Meridional; 3. Perspectivas comparadas, Barcelona, Paidós, 1988.

A pesar de los esfuerzos del General Franco por «instalar» la monarquía de las Leyes Fundamentales, la enmienda introducida por el Senador Satrustegui al art. 57 de la Constitución supuso el reconocimiento del rey Don Juan Carlos I como «legítimo heredero de la dinastía histórica».

Esta aparente obviedad tuvo un importante significado político y así lo debió de entender Torcuato Fernández Miranda cuando se ausentó del pleno, probablemente disconforme con la enmienda, no sólo en las votaciones del artículo en sí, sino también cuando se votó la totalidad de la Constitución.

Dicha contradicción de la ausencia de quien era considerado como inspirador y consejero áulico del rey se puede explicar en parte si como destaca Charles T. Powell en su libro «El piloto del cambio»¹⁷ este artículo 57 tenía un carácter netamente «rupturista» al desvincular al rey de la Ley de Sucesión e integrar la dinastía histórica de los Borbones en la Constitución, tras producirse la abdicación de Don Juan de sus derechos dinásticos, en mayo 1977.

Sin embargo, no sólo debemos considerar en el proceso de recuperación de las libertades a los elementos y factores internos que la posibilitaron. Es imprescindible, en esta dirección, una alusión, por breve que sea, a los factores externos que también la hicieron posible y que afectaron positivamente a la normalización del país. En este sentido, juega un papel preeminente la nueva dimensión internacional de España tras los años de aislamiento franquista.

Conviene no olvidar que la política exterior, en líneas generales, va por detrás de la política interior y en cierto modo es reflejo de ésta. La transición democrática permitirá la progresiva normalización del papel de España, como se manifiesta en nuestra adhesión a la Comunidad Europea y en el referéndum sobre nuestra permanencia en la Alianza Atlántica en 1986.

En efecto, Europa y la integración europea jugaron en el proceso de transición y consolidación democrática en España—incluso antes de la muerte de Franco—, un complejo sistema de incentivos y garantías a medio y largo plazo, que pretendían favorecer la democratización de las instituciones y la recuperación de las libertades. En líneas generales, esa influencia, según Antonio Moreno, ha sido considerada como especialmente positiva¹⁸:

En primer lugar, contribuyó a reforzar la legitimidad de la democracia tal y como se practicaba en Europa Occidental. Asimismo, permitió el consenso entre todas las fuerzas políticas democráticas ante la adhesión a la Comunidad Europea que fue interpretada como una garantía indispensable para la joven y frágil democracia española, al tiempo que funcionó como un amortiguador de la cuestión nacional-regional durante la transición. Es decir, la expectativa de integración en Europa fue un elemento que ayudó a modular el enfrentamiento entre el Estado central y las nacionalidades históricas permitiendo el desarrollo del Estado de las Autonomías.

¹⁷ Cfr. Powell, Ch. T. *El piloto del cambio. El Rey, la Monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1991.

¹⁸ Moreno, A. *España y la construcción europea*, Barcelona, Ariel, 1998, págs. 71-79.

Asimismo, fue un factor decisivo en el proceso de transformación radical de la realidad social española a través de una modernización sin precedentes en la cultura política que encuentra en Europa un modelo a imitar y en el que integrarse. En ese sentido, facilitó la adaptación de las estructuras financieras, empresariales y productivas con las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas. Reformas que sin ese horizonte hubieran sido difícilmente realizables dados los costes que llevaban aparejados, incluyendo a las instituciones públicas, cuyas estructuras y procedimientos tuvieron que adecuarse a las exigencias de la integración.

Por último, permitió resolver una antigua y fundamental cuestión de nuestra política exterior: la definición de la posición internacional de España.

En definitiva, un balance sobre la recuperación democrática española, en mi opinión, implica el juego de interacciones entre vectores de muy distinta naturaleza¹⁹:

- El desarrollo económico, el cambio social y de mentalidades producido en España a lo largo de los años sesenta.
- El desgaste y agotamiento político e ideológico del régimen franquista.
- El rechazo activo de las élites y pasivo de la mayoría al mantenimiento del orden de cosas tras la desaparición de Franco.
- La entrada en la escena política, social y económica de nuevas generaciones no vinculadas a la guerra civil y la desaparición biológica de otras.
- El entorno internacional y la necesidad de adaptación a Europa.
- El papel de la Corona en la restauración de la monarquía parlamentaria.

★ ★ ★

Estas pequeñas reflexiones no quieren ser más que unas notas en busca de una interpretación global de ese proceso históricamente cerrado que es la transición a la democracia en España pero completamente abierto a los estudios que aún tienen que recorrer un largo camino²⁰.

Son muchos, en mi opinión, todavía los interrogantes a desvelar, las matizaciones y precisiones que es necesario poner de manifiesto o las valoraciones sobre las consecuencias a medio y largo plazo de la transición española. Pero ello no debe hacernos olvidar que la Historia la escriben los hombres y no es posible sustraerse a la insegura y vacilante condición humana.

Han pasado casi veinticinco años desde que se instalara nuestro sistema constitucional y la democracia parlamentaria parece haberse asentado sobre

¹⁹ Sobre la valoración historiográfica actual de la transición política interesa la lectura de Tusell, J. y Soto, A. (eds.) *Historia de la Transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, 1996 y el número monográfico de la revista *Ayer*, «La transición a la democracia en España» núm. 15 (1994).

²⁰ Cfr. Redero, M.: «Apuntes para una interpretación de la transición política en España», en *Ayer*, núm. 36 (1999), págs. 261-281.

bases sólidas. Siempre habrá que contar con el riesgo que comporta la libertad, pero las instituciones han funcionado adecuadamente y no sólo se ha producido un cambio pacífico en el sistema de participación ciudadana, sino —lo que es más significativo— la alternancia en el poder. No obstante, es preciso seguir velando por la calidad de nuestra democracia amenazada por un terrorismo desquiciado y sanguinario. La preocupante y aún creciente violencia terrorista que hoy padecemos pretende terminar con la estructura autonómica constitucional del Estado español y es un ataque directo a nuestra convivencia democrática.

Sin descartar la posible reforma de nuestra Constitución tal y como está previsto en su articulado, no es admisible que pretenda imponerse esta reforma desde la coacción terrorista. Quienes sin apoyarla la justifican, no sólo se equivocan, sino que contribuyen al intento desestabilizador. El diálogo para que sea admisible y operativo debe hacerse a partir de la serenidad y la ausencia de violencia. Frente a un terrorismo asesino sólo cabe la legítima defensa.