

*La Transición española. Luces y sombras**

Pere Ysàs

Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: Una parte de la historiografía sobre la transición española de la dictadura a la democracia ha centrado su atención en las instituciones políticas y en la élite instalada en ellas. En dichos trabajos, la interpretación sostenida habitualmente es la del éxito de la «reforma política», es decir, de la acción gubernamental para, «de la ley a la ley», conducir al país a la democracia. En los últimos años, el núcleo central de esta interpretación ha sido asumido por un determinado revisionismo, aunque rechazando la valoración positiva de la transición ampliamente aceptada. Este artículo pretende llamar la atención sobre la necesidad, para poder explicar más satisfactoriamente el proceso de cambio, de prestar más atención a otros actores políticos y sociales, y a otros espacios más allá de las instituciones, así como de examinar detenidamente algunos momentos decisivos de dicho proceso.

Palabras clave: transición a la democracia, dictadura franquista, oposición antifranquista, reforma, ruptura.

Abstract: Part of the historiography of the Spanish transition from dictatorship to democracy has focused its attention on political institutions and the elite installed within them. In those works the usual interpretation is that of the success of the «political reform», meaning of the action led by the Government in order to bring democracy to the country «from law to law». In recent years, the core of this interpretation has been accepted by a part of revisionism, which has nonetheless refused the widely accepted positive assessment on the transition. In order to explain more satisfac-

* Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación HAR2009-07825.

torily the process of change, this paper aims to draw attention to the need to pay more attention to other political and social actors and other fields beyond the institutions, as well as to examine carefully some decisive moments of this process.

Keywords: transition to democracy, Francoist dictatorship, anti-francoist opposition, reform, rupture.

Una parte de la historiografía sobre la transición española de la dictadura a la democracia, la mayoría de la producción periodística y memorialista, y las reconstrucciones dramatizadas que empiezan a proliferar en los medios audiovisuales han dirigido y dirigen el foco de atención hacia una parte, sin duda importante pero parcial, del escenario en el que se desarrolló el proceso de cambio político en la España de los años setenta, concretamente hacia las instituciones y el papel de la elite política instalada en ellas. De esta forma, quedan relegados a un papel secundario otros actores políticos y sociales, algunos de los cuales simplemente son considerados meros espectadores de los acontecimientos, y se ignoran también los espacios más allá de las instituciones del régimen. Por otra parte, aunque contestado por buena parte de la historiografía, el relato hegemónico sobre la Transición, reproducido en los medios de comunicación y alimentado especialmente por las memorias de los políticos que actuaron en las instituciones¹, es el del éxito de la «reforma política», es decir, de la acción gubernamental para, «de la ley a la ley», conducir al país desde la dictadura a la democracia, presentando dicha acción guiada exclusivamente por unos objetivos que coincidirían casi al milímetro con los resultados alcanzados al final del proceso de cambio. En los últimos años, el núcleo central de este relato ha sido aceptado por un determinado revisionismo —marginal en la historiografía, pero no tanto en determinados sectores de la sociedad— que, sin embargo, rechaza la valoración positiva de la Transición y encuentra en ella los orígenes de

¹ Sobre la presentación de la transición en los medios, véase QUIROSA-CHEYROUZE, R. (ed.): «Los medios de comunicación ante el proceso democratizador en España», en *Prensa y democracia. Los medios de comunicación en la Transición*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009, pp. 14-19. Un interesante análisis de las actitudes y de las posiciones políticas dudosamente democráticas de los reformistas gubernamentales a partir de sus propios libros de memorias en VEGA, R.: «Demócratas sobrevenidos y razón de Estado. La Transición desde el poder», *Historia del Presente*, 12 (2008), pp. 129-154.

buena parte de los males de la democracia española actual o de todo tipo de problemas pendientes de resolución.

Este artículo pretende, sin oscurecer la parte del escenario habitualmente tan bien iluminada, dirigir la mirada hacia otros actores y hacia otros acontecimientos para subrayar la necesidad, para poder explicar de manera satisfactoria la transición a la democracia, de observar y analizar el conjunto del escenario y la totalidad de los actores. En segundo lugar, se propone examinar «a cámara lenta» las secuencias de algunos momentos decisivos del proceso cuya observación a gran velocidad, por lo general, ha sido utilizada para sostener la interpretación anteriormente expuesta. En el artículo se plantean también algunas preguntas cuya respuesta es todavía insatisfactoria.

Una situación insostenible

Una de las formas habituales de dejar fuera del encuadre explicativo del proceso de cambio político a actores y factores de gran relevancia ha sido establecer una periodización que da al franquismo por desaparecido con la muerte del dictador, en noviembre de 1975, y que considera iniciada una nueva etapa, la Transición, o incluso la democracia, con el acceso a la Jefatura del Estado de Juan Carlos de Borbón. Ello supone hacer desaparecer de un plumazo la crisis de la dictadura de la explicación de la Transición y, por tanto, ignorar un factor esencial del escenario político español a mitad de los años setenta, condicionante de actitudes y de propuestas políticas.

Me he ocupado en otro lugar de la crisis del régimen², por lo que sólo voy a referirme a continuación a algunos acontecimientos de 1975 de particular relevancia. En este año, cualquier observador de la realidad española, desde el interior o desde el exterior, no podía menos que concluir que la situación política era insostenible. En marzo, una editorial del *New York Times* concluía que España estaba políticamente a la deriva, y pocas semanas después el mismo periódico de referencia criticaba con dureza la visita del presidente Gerald Ford a Madrid, considerando que un gesto de apoyo a la dictadura en aquel momento podía afectar de manera negativa a las futuras rela-

² YSÀS, P.: «La crisis de la dictadura franquista», en MOLINERO, C. (ed.): *La Transición, treinta años después*, Barcelona, Península, 2006.

ciones entre ambos países³. Casi un año después, el ex ministro de la Gobernación Tomás Garicano Goñi recordaba en el Consejo Nacional del Movimiento la situación «poco cómoda» de las relaciones con el mundo occidental, bien conocida por «quienes hemos participado en funciones de Gobierno», una situación «sumamente agravada desde septiembre último»⁴.

Conocemos bien cómo la profunda división existente en el seno de la clase política franquista había contribuido a la génesis y desarrollo de la crisis del régimen, incluso causando lo que Javier Tusell denominó «parálisis decisoria»⁵. Las divergencias fundamentales obedecían en muy buena medida a cómo se debía dar respuesta a los crecientes desafíos que se planteaban a la dictadura y, al mismo tiempo, cómo asegurar su futuro más allá de la vida del *Caudillo*. Desde hacía tiempo, buena parte del personal franquista había llegado a la conclusión de que era necesaria una política de reformas, pero no para transitar hacia una democracia plenamente homologable con las del mundo occidental, sino, precisamente, para mantener un sistema político particular⁶. Es decir, no hay base alguna para sostener la tesis de una progresiva conversión en demócratas de buena parte de dirigentes y cuadros de la dictadura. Si muchos, aunque desde luego no todos, se mostraron a favor de algunas reformas es porque se dieron cuenta de

³ LÓPEZ ZAPICO, M. A.: «España en la encrucijada. El arranque de la Transición española contemplado desde las páginas del *New York Times*», en NICOLÁS, E., y GONZÁLEZ, C. (eds.): *Ayer en discusión. Temas clave de Historia Contemporánea hoy*, Murcia, Universidad de Murcia, 2008.

⁴ Se refería obviamente a la condena internacional por las ejecuciones del 27 de septiembre de 1975, Archivo General de la Administración (AGA): Presidencia, Consejo Nacional del Movimiento, «Sugerencias de los Consejeros Nacional del Movimiento», c. 10033.

⁵ TUSELL, J.: «Gobierno y oposición (1969-1975)», en CARR, R. (coord.): *La época de Franco (1939-1975). Política, ejército, iglesia, economía y Administración*, vol. 41 de la *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, Espasa-Calpe, 1996, p. 145. Véanse también TUSELL, J.: *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, y TUSELL, J., y QUEIPO DE LLANO, G.: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición*, Barcelona, Crítica, 2003.

⁶ MOLINERO, C., e YSÀS, P.: *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008. Contrariamente, Cristina Palomares sostiene la existencia de una clara línea de continuidad entre las propuestas reformistas surgidas en los años sesenta en determinados sectores de la clase política franquista y el establecimiento de un régimen democrático en los años setenta. Véase PALOMARES, C.: *Sobrevivir después de Franco. Evolución y triunfo del reformismo, 1964-1977*, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

que eran necesarias para combatir el crecimiento de las disidencias, del disentimiento y de la conflictividad social⁷, así como para lograr un mayor acomodo en el escenario internacional. Algunos también tuvieron presente cada vez más la necesidad de lograr el máximo consenso hacia la monarquía que encarnaría Juan Carlos de Borbón. Sin embargo, los límites del último intento de «apertura» en vida de Franco, el impulsado por el gobierno presidido por Carlos Arias Navarro, habían quedado bien claros apenas un año después de su formación: unas asociaciones políticas en el seno del Movimiento, una política de mayor tolerancia informativa y cultural pronto desautorizada con el cese del ministro de Información, Pío Cabanillas, y un decreto-ley que regulaba el derecho de huelga de forma extremadamente restrictiva⁸. El fracaso de la política desarrollada conforme al «espíritu del 12 de febrero» llevó las divisiones internas al borde de las rupturas, con los «ultras» clamando contra el aperturismo y los supuestos traidores a las esencias del régimen, los reformistas como Fraga negándose a colaborar con el gobierno en el despliegue del asociacionismo, numerosos falangistas aprobando dicho asociacionismo sin convicción y los tecnócratas apartados de responsabilidades gubernamentales.

Con esta situación interna, algunos acontecimientos agudizarían todavía más la insostenibilidad de la situación. Durante la primavera de 1975 se celebraron las preceptivas elecciones sindicales. En las elecciones directas a «enlaces sindicales» y a vocales de los «jurados de empresa», las candidaturas «unitarias y democráticas» propiciadas por las Comisiones Obreras, en muchos lugares en colaboración con grupos menores y en particular con la USO, obtuvieron un claro éxito, especialmente en las empresas grandes y medianas de las principales concentraciones industriales del país. Y, a pesar de las maniobras

⁷ Disponemos de un buen número de trabajos que se han ocupado de la conflictividad social y política durante el franquismo, en especial a partir de los años sesenta, desde los pioneros de José M.^a Maravall, Joe Foweraker o Sebastián Balfour hasta los más recientes como, entre otros, los de HERNÁNDEZ SANDOICA, E.; RUIZ CARNICER, M. A., y BALDÓ LACOMBA, M.: *Estudiantes contra Franco (1939-1975). Oposición política y movilización juvenil*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2007, y DOMENECH, X.: *Clase obrera, antifranquismo y cambio político*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008. Sobre el impacto de la conflictividad social y de la contestación política en las instituciones dictatoriales véase YSÀS, P.: *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004.

⁸ Sobre el gobierno Arias véase especialmente TUSELL, J., y QUEIPO DE LLANO, G.: *Tiempo de incertidumbre...*, op. cit.

realizadas desde los organismos directivos de la OSE, fueron numerosos los miembros de dichas candidaturas elegidos vocales de las Uniones de Técnicos y Trabajadores a escala local, comarcal y provincial. El ex secretario general de la OSE, Rodolfo Martín Villa, entonces al frente del Gobierno Civil de Barcelona, reconocería años después lo que las instituciones franquistas y la mayoría de medios de comunicación intentaron minimizar o disimular en aquel momento: puesto que «se observaba una presencia numerosa de militantes y simpatizantes de CCOO», y que «este movimiento era animado preferentemente por el PCE, pudo dictaminarse [...] que se había poblado de comunistas la estructura sindical española en sus niveles inferiores». Las elecciones fueron «un fracaso político en la medida que se generalizó la impresión de que las había ganado una oposición sindical cuyo núcleo era el PCE, que se oponía frontalmente a su estructura». Pese a ser lo anterior, según Martín Villa, «una verdad a medias», en «sus efectos más importantes operó como una verdad entera». En la cúpula sindical se extendió incluso «una sensación de “cerco” que pudo dar lugar a la expresión, tal vez injusta pero que hizo fortuna, de “bunker” sindical»⁹.

La crisis de la OSE, una pieza fundamental del entramado institucional franquista, constituía una expresión particularmente relevante de la pérdida de la capacidad de control del régimen respecto al orden laboral. En 1974 se había registrado el mayor volumen de conflictividad laboral desde 1939 y los informes sobre la situación laboral elaborados por instituciones sindicales y policiales mostraban la alarma creciente ante el aumento de los conflictos obreros y del activismo antifranquista. Las memorias sindicales relativas a 1975 constataban, además, que el decreto-ley de mayo de dicho año, que regulaba por primera vez el derecho de huelga, no había evitado que la mayoría de conflictos obreros se hubieran desarrollado «sin respeto a lo legislado», puesto que eran «pocos los que creen en la huelga legal, por entender que el marco legislativo es extremadamente estrecho»¹⁰. Frente a una conflictividad laboral transgresora de la legalidad en continuo crecimiento, la dictadura carecía de otra alternativa que no fuera la represión, con los crecientes costes que ello le suponía.

⁹ MARTÍN VILLA, R.: *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984, pp. 14-16.

¹⁰ Archivo de la Corona de Aragón (ACA): Memoria de la Delegación Provincial de Sindicatos de Barcelona, 1975, c. 170.

No era mejor la situación para el régimen en las universidades, prácticamente dadas por perdidas desde el Ministerio de Educación, que catalogaba al 10 por 100 de estudiantes y profesores de «activamente antifranquistas». Eran las «minorías interesadas o comprometidas en el desmontaje del sistema vigente», pero que contaban con el apoyo del 90 por 100 restante¹¹. En febrero de 1975, el cierre indefinido de la Universidad de Valladolid desencadenó una ola de huelgas y protestas en casi todas las universidades que, unida a una larga huelga de los profesores no numerarios, provocó la paralización de muchos centros universitarios, en algunos casos hasta el final del curso. Y junto a la conflictividad obrera y universitaria, la dictadura tenía que hacer frente en las principales ciudades, en especial en Barcelona y Madrid, a un ascendente movimiento vecinal cuyas reivindicaciones eran tan básicas que no podían ser desacreditadas y que además amenazaba gravemente a las instituciones locales franquistas. Según un documento policial fechado en enero de 1975, «la subversión en los barrios» era una de «las dos principales palancas» —junto con la desarrollada en «el ámbito laboral»— que empleaban «los grupos de oposición para conseguir derrocar al Régimen». El documento analizaba campañas que «basándose, generalmente, en problemas reales» perseguían «convencer a la población de la necesidad de derrocar al Régimen actual»¹².

Tampoco eran tranquilizadoras para el régimen las noticias que llegaban de la oposición política. En el mes de junio de 1975 se constituyó la Plataforma de Convergencia Democrática, tres meses después de que la Junta Democrática hubiera hecho público el «Manifiesto de la Reconciliación», donde se presentaba el proyecto de «ruptura democrática» que, en sus aspectos esenciales, compartía toda la oposición. No faltaron tampoco algunos sobresaltos de diversa naturaleza. La formación de la Unión Militar Democrática, meses después de la revolución portuguesa, suponía la aparición de una disidencia especialmente peligrosa. En julio de 1975 fueron detenidos un comandante y siete capitanes del Ejército de Tierra y un capitán del Ejército del Aire, noticia que tuvo un notable impacto. Pocas semanas

¹¹ AGA: Presidencia, Secretaría General del Movimiento, «Informe sobre participación universitaria», c. 18.791.

¹² Documento citado por MARTÍNEZ MUNTADA, R.: «El movimiento vecinal en el tardofranquismo: acción colectiva y cultura obrera. Propuestas y problemas de interpretación», en NICOLÁS, E., y GONZÁLEZ, C. (eds.): *Ayeres en discusión...*, op. cit.

antes, el gobierno se encontró con unas declaraciones de Juan de Borbón en las que afirmaba que se acercaba «el fin de un poder absoluto y se advierte con claridad que lo previsto oficialmente para el inmediato futuro, por haber sido concebido con el propósito de garantizar la continuidad del régimen, no sirve para acometer el cambio democrático que demanda el interés de la nación y el pueblo español está pidiendo»¹³. El gobierno, visiblemente irritado, prohibió la entrada de Juan de Borbón a territorio español, aunque posteriormente la reconvirtió en la fórmula de «desaconsejar» dicha entrada.

En abril de 1975 la Conferencia Episcopal aprobó la Carta Pastoral «Sobre la reconciliación en la Iglesia y en la sociedad», que contenía un llamamiento al «reconocimiento efectivo de todos los derechos de las personas y de los grupos sociales», urgiendo a «la oportuna adaptación de las normas legales al avance progresivo de la conciencia cívico-social del país», considerando que «el desajuste en este campo es un factor permanente de desequilibrio incompatible con una sincera voluntad de reconciliación política». Entre las reclamaciones de los obispos figuraban que «los trabajadores puedan hacer valer eficazmente sus derechos y participar, con plena responsabilidad y sin temor a represalias, en la defensa de sus intereses y justas aspiraciones», y el establecimiento de «formas jurídicas adecuadas para las minorías»¹⁴. Desde luego, el cambio operado en la Iglesia Católica alcanzaba definitivamente un punto sin retorno. Los efectos del Concilio Vaticano II y de la paralela renovación en el episcopado español habían sido determinantes, así como la lenta extensión entre determinados sectores católicos de actitudes críticas con la dictadura, pero también tuvo un papel muy relevante en la evolución de una parte del catolicismo español la acción reivindicativa en el plano social y político de sectores cada vez más numerosos y la represión de que eran objeto.

El incremento de la violencia de ETA y la entrada en escena del FRAP añadieron tensión a la situación política. El gobierno no quiso

¹³ Declaraciones citadas por PREGO, V.: *Así se hizo la Transición*, Barcelona, Plaça & Janés, 1995, pp. 226-227.

¹⁴ AGA: Cultura. Ministerio de Información y Turismo (MIT), «Resumen de la Carta Pastoral del Episcopado español sobre la reconciliación en la Iglesia y en la sociedad», 19 de abril de 1975, c. 557. Entre los estudios recientes sobre lo que el régimen consideró «la traición de los clérigos», utilizando el título del libro de Feliciano Blázquez, véase MONTERO, F.: *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, Madrid, Encuentro, 2009.

desaprovechar una serie de atentados terroristas para arremeter contra toda la oposición, aunque en grados distintos. En abril había declarado el estado de excepción en Vizcaya y Guipúzcoa, y el 27 agosto aprobó un decreto-ley antiterrorista que suponía el establecimiento de un estado de excepción permanente y un endurecimiento extraordinario de la política represiva. Confirmaba que el objetivo de las medidas adoptadas no eran sólo los grupos violentos, con la reiteración de «la declaración de ilegalidad de los grupos u organizaciones que están ya definidas como ilegales en disposiciones anteriores de no derogada vigencia», aludiendo explícitamente a normas aprobadas entre 1936 y 1971, entre ellas la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939¹⁵.

Las ejecuciones de septiembre de 1975 desataron una condena internacional del franquismo desconocida desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Y frente a ella, se escenificó la movilización de los «adictos» con toda la simbología fascista y un cierre de filas del personal político franquista insólito en los últimos años. Excepto en el color de las imágenes, la edad del *Caudillo* y la presencia de Juan Carlos junto al dictador, podía confundirse la manifestación en la madrileña plaza de Oriente del 1 de octubre con la del 9 diciembre de 1946 contra la condena de la ONU. Tres semanas después, el 21 de octubre, en el Consejo Nacional del Movimiento se reunieron numerosos dirigentes de distintas sensibilidades, algunos protagonistas de notables enfrentamientos en los años anteriores, para llamar al reforzamiento de la unidad y para apoyar al gobierno. Alguien tan alejado del hacer cotidiano en el antiguo Palacio del Senado como Laureano López Rodó defendió que «nuestro sistema constitucional» tenía «respuestas válidas para todos los problemas que se nos planteen, cualquiera que sea la envergadura de dichos problemas», y arremetió contra «aquellos que están entretenidos con el divertimento de plantear nuevas recetas constitucionales a cada paso»¹⁶, en alusión a quienes propugnaban reformas del régimen de cierta entidad.

No cabe duda de que, en 1975, la dictadura conservaba apoyos sociales no desdeñables y mantenía intacta toda su capacidad coercitiva, con unas Fuerzas Armadas que continuaban muy mayoritariamente identificadas con el régimen. Pero, ¿puede ignorarse o mini-

¹⁵ Decreto-ley 10/1975, de 27 de agosto, de medidas contra el terrorismo.

¹⁶ AGA: Presidencia, CNM, Sesión de la Sección Primera del Consejo Nacional del Movimiento de 21 de octubre de 1975, c. 10059.

mizarse esta situación política a la deriva, utilizando la calificación del *New York Times*, y su decisivo peso en la apreciación de la viabilidad de las diversas opciones políticas? Independientemente de las convicciones personales e íntimas de buena parte del personal político y del nuevo Jefe del Estado, ¿se podía optar por el continuismo, es decir, por el estricto cumplimiento de las «previsiones sucesorias» sin ahondar la crisis política y la conflictividad social y sin recurrir a una represión masiva que multiplicara las condenas internacionales y vetara cualquier posibilidad de aproximación a las instituciones europeas?

La reforma

A pesar de los apoyos que tenía la opción continuista, se imponía la reforma. Como habían sostenido muchos reformistas, las reformas debían hacerse para conservar lo existente, no para destruirlo. En efecto, el proyecto del primer gobierno de la monarquía no tenía el objetivo de sustituir el ordenamiento franquista por un orden democrático, sino establecer una «democracia española», es decir, una democracia diferente a las demás y de carácter particular. De hecho, desde 1945, la dictadura franquista había incorporado a su lenguaje político conceptos que le eran ajenos, sustituyendo su significado universal por uno de uso particular. Libertad, democracia, estado de derecho, constitución, entre otros, fueron conceptos progresivamente utilizados por cuadros y dirigentes del régimen. En el escenario internacional configurado tras la derrota del Eje, el franquismo sostuvo que España era también una democracia, incluso más auténtica que la liberal por ser una «democracia orgánica». Pero desde principios de 1976, la «democracia orgánica» desapareció del lenguaje político, excepto en los sectores estrictamente continuistas o entre los «ultras». En la primera declaración del gobierno formado tras la muerte de Franco, del día 15 de diciembre de 1975, se formulaba el propósito de alcanzar una «democracia española» mediante «perfeccionamientos y reformas», lo que exigiría ampliar «las libertades y derechos ciudadanos, en especial el derecho de asociación», así como modificar «las instituciones representativas para ensanchar su base»¹⁷.

¹⁷ Declaración del gobierno citada por PREGO, V: *Así se hizo la transición...*, *op. cit.*, p. 372.

Lo fundamental de la propuesta reformista se plasmó en el proyecto de ley de reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales. Se trataba de crear dos Cámaras, un Congreso y un Senado, el primero elegido por sufragio universal directo y secreto en representación de las «familias» a partir de las candidaturas presentadas por asociaciones políticas, y el segundo configurado como cámara de representación de las provincias y de la Organización Sindical y otras corporaciones, con cuarenta miembros permanentes —para acomodar a los 40 de Ayete— y otros cuarenta de designación real. El proyecto reformista del gobierno exigía unas nuevas leyes de asociación y de reunión. La reforma de algunas leyes fundamentales no llegó ni siquiera a presentarse en las Cortes, pero la Ley de Asociación Política fue aprobada el 9 de junio, en un momento en que el gobierno Arias estaba visiblemente agotado.

Si hubiera desarrollado su labor en un marco de placidez, con una sociedad desmovilizada, como caracterizan algunos autores en un sorprendente ejercicio de incomprensión de la realidad¹⁸, probablemente el proyecto habría tenido éxito. Sin duda, las resistencias de los sectores continuistas en las instituciones habrían entorpecido y ralentizado igualmente la aprobación de los cambios normativos, pero, como demuestra la propia aprobación de la Ley de Asociación Política, al final el gobierno habría logrado sus objetivos, dada la subordinación estructural de las Cortes al poder ejecutivo. Sin embargo, contrariamente, el gabinete se encontró con una importantísima movilización social y con la articulación de la oposición democrática¹⁹. Ello puso en evidencia tanto los modestos límites de las reformas y el talante de los reformistas, en especial en todo aquello que afectaba al ejercicio de los derechos fundamentales y a la política

¹⁸ Véase, por ejemplo, SASTRE, C.: *Transición y desmovilización política en España (1975-1978)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1997.

¹⁹ Un extenso relato de la elevada movilización sociopolítica en SARTORIUS, N., y SABIO, A.: *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975-junio de 1977)*, Madrid, Temas de Hoy, 2007. La importancia de la «presión desde abajo» en el proceso de transición había sido ya señalada por José M.^a Maravall. Véase MARAVALL, J. M.^a: *La política de la Transición*, Madrid, Taurus, 1984. Álvaro Soto, en cambio, rechaza la interpretación «que concede un protagonismo a los sectores rupturistas que no tuvieron». Tal posición está presente en distintos trabajos del autor; la anterior cita en SOTO, A.: «Sociedad civil y opinión pública: límites para la acción política democrática», en QUIROSA-CHEYROUZE, R. (ed.): *Prensa y democracia...*, op. cit., p. 45.

de orden público, como su incapacidad para atraer hacia su proyecto a algún sector significativo de las fuerzas democráticas, incluidos los más conservadores.

El análisis de la Ley de Asociación Política, efectuado por Justicia Democrática de Cataluña, destacaba con contundencia los límites del proyecto gubernamental precisamente por su carácter reformista, es decir, por su voluntad de «reformar el régimen», pero no de «cambiar de régimen». En el articulado se imponía claramente «que las asociaciones han de conformarse a las Leyes Fundamentales» y que su objetivo sería «el mantenimiento activo, participativo de las estructuras vigentes, sin que quepa su instrumentalización hacia ulteriores formas democráticas». La posibilidad de que las asociaciones «se aparten de las Leyes Fundamentales es causa de denegación de la inscripción, de suspensión y de sanción [...] y, naturalmente, de disolución». Además, era inviable «el programa insolidario o reticente con los principios fundamentales, ni la abstención», ya que una asociación que no participara en dos convocatorias electorales consecutivas sería disuelta. En resumen, «la operación reformista se realiza conservando las Leyes Fundamentales y la mayoría de las leyes represivas del franquismo, con reformas elaboradas al margen de la voluntad popular, de tal manera que de su conjunto se desprende la imposibilidad jurídica de constituir la reforma un punto de partida hacia la democracia»²⁰.

Tras seis meses de vida, el gobierno Arias se había mostrado incapaz de estabilizar la situación política y su descrédito amenazaba con contaminar a la monarquía. Las cosas no habían ido como deseaba José M.^a de Areilza en enero, cuando escribió que era necesaria «la reforma democrática urgente que la viabilidad de la institución [la monarquía] exige»²¹. Por otra parte, la movilización por la democracia y la articulación de la oposición habían mostrado sus fortalezas, aunque también sus debilidades; podían hacer inviable la estabilización de la situación política y privar de legitimidad democrática al gobierno, pero no estaba a su alcance —ni algunos grupos en su propósito— provocar el colapso del régimen forzando la formación de un gobierno provisional y la apertura inmediata de un proceso constituyente.

²⁰ Arxiu Nacional de Catalunya (ANC): Fons PSUC, «Informe sobre las Leyes de Reforma Política», carpeta 1138.

²¹ AREILZA, J. M.^a: *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977, p. 84.

Con el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del gobierno se abrió una nueva etapa en el proceso de cambio. Pero no parece posible sostener que, en este momento, quedara bien definido el objetivo a alcanzar y el camino a recorrer, y, sobre todo, que dicho objetivo y camino se correspondieran con lo que sucedería efectivamente en los meses siguientes. Las actitudes, decisiones y declaraciones del gobierno contenían suficientes elementos ambiguos y contradictorios para albergar serias dudas sobre el alcance real de los cambios anunciados²². Por una parte, la declaración programática del nuevo gabinete contenía formulaciones inéditas, en especial la afirmación de «su convicción de que la soberanía reside en el pueblo», así como su «propósito de trabajar colegiadamente en la instauración de un sistema político democrático». Sin duda, lo más destacable en este apartado de la declaración era la desaparición de singularidades españolas respecto al concepto de democracia. Sin embargo, dada la significación que muchas formulaciones tenían en boca de las instituciones políticas, no estaba muy claro qué supondría «reconocer y garantizar el ejercicio de las libertades públicas, corrigiendo las normas que la restrinjan y reduciendo el ámbito de lo ilícito a lo atente a la libertad de los demás y a la unidad, independencia y seguridad del Estado», o la manifestación de desear «tranquilizar a la sociedad en el sentido de que se aplicará estrictamente la Ley a quienes con su conducta traten de enfrentar la libertad y el orden»²³. En todo caso, tres días antes de hacerse pública la declaración, las Cortes aprobaron la modificación del Código Penal que, en su artículo 172, contemplaba la prohibición de los partidos «que sometidos a disciplina internacional pretendan instaurar un régimen totalitario», fórmula defendida tan ardorosa como paradójicamente por ex dirigentes del antiguo partido único FET y de las JONS. El artículo iba dirigido a cerrar el paso a una eventual y obviamente muy lejana posibilidad de legalización del PCE, aunque podía aplicarse también a otras formaciones políticas si sus intérpretes podían ser quienes negaban el carácter dictatorial del franquismo al que, por otra parte, habían servido fielmen-

²² No obstante, algunos historiadores identifican los cambios progresivamente materializados con el «proyecto reformista» que alcanzaría un «éxito indudable». Véase SORO, A.: «Va haver-hi transició? Arguments per a un debat», *Segle XX*, 2 (2009), pp. 137-152.

²³ «Declaración programática del Gabinete Suárez», en *El País*, 17 de julio de 1976.

te. Además, el gobierno no anunció ningún propósito de modificación de la Ley de Asociación Política, que había sido defendida en las Cortes por Adolfo Suárez y cuyo articulado ha sido ya objeto de atención en páginas anteriores.

Y si pasamos de las palabras a los hechos, las contradicciones lejos de disiparse se incrementan. El Decreto-ley de Amnistía aprobado el 30 de julio comportó la puesta en libertad de una parte importante de los presos políticos, pero quedaba muy lejos de la amnistía reclamada por la oposición y, además, al no modificarse la legislación que seguía penalizando el ejercicio de derechos fundamentales, nada garantizaba que los ahora liberados volvieran a las cárceles al reemprender su actividad política o sindical. Por otra parte, la política de orden público mantuvo una elevada dureza, con la excepción del trato a los dirigentes de aquellas fuerzas políticas cuya colaboración subordinada buscaba el gobierno, y sin que se actuara decididamente contra los grupos «ultras» violentos, algunos con evidentes connivencias en los aparatos policiales²⁴. Por todo ello, la oposición mantuvo la máxima presión posible sobre el gobierno —destacando la convocatoria por la Coordinadora de Organizaciones Sindicales de una jornada de huelga general el 12 de noviembre— y, al mismo tiempo, reforzó su articulación con la creación en octubre de la Plataforma de Organismos Democráticos.

El 10 de septiembre de 1976 el Consejo de Ministros acordó retirar del Consejo Nacional del Movimiento el proyecto de reforma de las Leyes Fundamentales elaborado por el anterior gobierno y presentar una nueva propuesta; dos días antes Adolfo Suárez se había reunido con los mandos superiores de las Fuerzas Armadas para desactivar su probable oposición a las reformas y para tranquilizar sus temores sobre los límites de los cambios. La reunión ha sido explicada con diversidad de matices, pero parece indudable que el presidente del gobierno transmitió a los mandos militares que determinados límites no serían rebasados, entre ellos la aceptación de los comunistas. Nada permite sostener que Suárez mintiera; más acorde con la realidad es que, en aquel momento, todavía no contemplaba decisiones que en los meses posteriores se convertirían en inevitables.

²⁴ Con excesiva frecuencia, muchos estudios ignoran la violencia política, de distintas características y procedencias, que acompañó todo el proceso de cambio político. Una documentada crónica en SÁNCHEZ SOLER, M.: *La transición sangrienta (1975-1983)*, Barcelona, Planeta, 2010.

El 18 de noviembre las Cortes aprobaron la Ley para la Reforma Política, después de rechazar las enmiendas a la totalidad presentadas por quienes denunciaron que lo que se proponía «no es de verdad una reforma, es una ruptura, aunque la ruptura quiera perfilarse sin violencia y desde la legalidad», preguntándose al mismo tiempo «¿qué tormenta ideológica, que revolución solapada o qué golpe de Estado se ha producido para que, un año después de que las instituciones políticas españolas entronizaran la continuidad, estemos asistiendo ahora a sus funerales con el *corpore insepulto* del régimen entre los cirios de este proyecto de ley?»²⁵. En definitiva, era la voz de quienes se daban cuenta de que, como ha señalado Santos Juliá, la Ley para la Reforma Política era «en realidad un fraude de ley», ya que «no reformaba ninguna ley, aunque significaba, con la sola convocatoria de elecciones generales por sufragio universal, el fin del Consejo Nacional y de las Cortes»²⁶.

Efectivamente, la Ley para la Reforma Política abría la puerta de la celebración de elecciones a Cortes antes de finales de junio de 1977. Sin embargo, la secuencia rápida, que parte de la ley aprobada, o incluso del momento de la formación del gabinete Suárez, continúa con la convocatoria y celebración de las elecciones generales y culmina con la Constitución —todo ello en un desarrollo lineal de los sucesivos pasos presentados como resultado de la acción autónoma del gobierno—, implica una visión muy parcial del papel de los diversos actores políticos en estos decisivos meses.

En primer lugar, la valoración del papel de la Ley para la Reforma Política no puede hacerse sin subrayar, junto con sus disposiciones, lo que no contemplaba y que suponía el mantenimiento de la incertidumbre sobre cuestiones capitales. Ciertamente se celebrarían elecciones a unas nuevas Cortes, compuestas de Congreso y Senado, elegidas por sufragio universal, libre y secreto. La ley proclamaba en su artículo primero la soberanía popular, en el tercero otorgaba al Congreso y al gobierno la iniciativa de la «reforma constitucional», y en las disposiciones transitorias se fijaban los criterios básicos para la regulación de los comicios. Pero la ley por sí sola no garantizaba que

²⁵ Archivo del Congreso de los Diputados (ACD): Diario de Sesiones del Pleno, noviembre de 1976. La primera cita corresponde a la intervención de Blas Piñar y la segunda a la de José María Fernández de la Vega.

²⁶ JULIÁ, S.: «En torno a los proyectos de transición y sus imprevistos resultados», en MOLINERO, C. (ed.): *La Transición...*, op. cit., pp. 75-76.

podieran concurrir todas las fuerzas políticas presentes en la sociedad española, ni las condiciones y garantías respecto a la campaña electoral y a la transparencia del escrutinio. En definitiva, la Ley para la Reforma Política no aseguraba que las elecciones permitieran realmente la libre expresión de la voluntad popular. Y si la actuación gubernamental en la campaña del referéndum de la Ley, celebrado el 15 de diciembre, era una muestra de cómo el gobierno entendía la democracia, las dudas más bien se incrementaban. El ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa, dejó claro que la campaña abstencionista promovida por la oposición —con un grado de implicación y esfuerzo muy diverso por parte de los distintos grupos— no era lícita y que el gobierno «la combatiría con todas sus fuerzas»²⁷, lo que comportó prohibiciones e, incluso, detenciones policiales. Por otra parte, el gobierno utilizó todos los medios a su alcance, con la paradoja de llamar al «pueblo» a que «hablara», pero silenciando a la vez las voces de la oposición.

¿Hacia la democracia?

El gobierno, y especialmente su presidente, salieron reforzados del referéndum, pero al iniciarse el año 1977 tenían ante sí problemas de notable magnitud y no podrían dilatar más la toma de decisiones fundamentales. Por una parte, una serie de acontecimientos alimentaron un clima de inquietud e incluso de alarma. Al secuestro en diciembre por parte de los GRAPO del presidente del Consejo de Estado, Antonio M.^a de Oriol, se añadió el del presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, Emilio Villaescusa, en una dramática semana de enero iniciada con la muerte por disparos efectuados por «ultras» de un joven participante en una manifestación pro amnistía y finalizada con los asesinatos de dos policías armados y un guardia civil, con el atentado al despacho laboralista de la madrileña calle de Atocha y con la impresionante movilización que desencadenó como hechos de mayor impacto. Todo ello extendió la percepción de que existía una operación destabilizadora cuyo objetivo no era otro que parar el proceso de cambio en curso y que amenazaba tanto al gobierno como a la oposición.

²⁷ *Treball*, núm. 457, 29 de noviembre de 1976. Véase también MARTÍN VILLA, R.: *Al servicio del Estado...*, *op. cit.*, pp. 75-76.

Al iniciarse 1977, si el gobierno quería avanzar decididamente hacia unas elecciones que fueran aceptadas como legítimas no tenía ya otra opción que la negociación con la oposición. Ésta había buscado dicha negociación desde que resultó evidente, por una parte, que no tenía la capacidad suficiente para imponer la formación de un gobierno provisional y la apertura inmediata de un proceso constituyente, y por otra, que el gobierno Suárez podía estar dispuesto a aceptar sus reivindicaciones básicas. El 27 de noviembre la oposición democrática aprobó siete condiciones para alcanzar un acuerdo con el gobierno y el 1 de diciembre se formó la denominada «Comisión de los Nueve» para abrir una negociación formal. Las condiciones eran: 1) Reconocimiento de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales. 2) Reconocimiento, protección y garantía de las libertades políticas y sindicales. 3) Urgente disolución del aparato político del Movimiento y efectiva neutralidad política de la Administración pública. 4) La verdadera amnistía política que el país necesita. 5) Utilización equitativa de los medios de comunicación de masas, propiedad del Estado, y, por tanto, de la comunidad, monopolizados hoy por el gobierno. 6) Negociación de las normas de procedimiento a que han de ajustarse ambas consultas (referéndum y elecciones generales). Control democrático de la neutralidad y libertad de las mismas a todos los niveles. 7) Reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente todos los países y regiones integrantes del Estado español y de que los órganos de control de los procesos electorales se refieran también a cada uno de sus ámbitos territoriales²⁸.

Fijada con claridad la postura de la oposición, la cuestión fundamental era ahora si el gobierno estaba dispuesto a aceptar unas elecciones libres y el establecimiento de una democracia plenamente homologable a las del mundo occidental y, en particular, a las de la Europa próxima, con una ruptura completa con el ordenamiento franquista, o si continuaba pensando en una democracia peculiar, con restricciones y exclusiones importantes, en definitiva, una pseudo-democracia. Si se inclinaba por la primera opción, se encontraría con la hostilidad frontal y abierta de quienes continuaban defendiendo una opción continuista y con la de quienes sólo querían una reforma del régimen y no su desaparición. Si optaba por la segunda, el acuerdo con la oposición era posible.

²⁸ *Mundo Obrero*, núm. 43, 1 de diciembre de 1976.

A lo largo de los meses de enero y febrero, la Comisión de los Nueve planteó al gobierno las condiciones mínimas para la celebración de unas elecciones aceptables para la oposición. Y desde principios de febrero, el gobierno fue aprobando medidas para satisfacer las principales demandas. El 8 de febrero, un decreto-ley modificó la Ley de Asociación Política, en particular en el procedimiento de legalización y en el reforzamiento de la garantía judicial para el ejercicio de tal derecho, cumpliendo así una de las exigencias de la oposición, cuyos grupos se habían negado hasta aquel momento a presentar la solicitud de legalización. Sin embargo, el artículo segundo del decreto-ley dejaba en manos del Ministerio de la Gobernación la suspensión de la inscripción de una asociación y la remisión de la documentación al Tribunal Supremo si se presumía su «ilicitud penal»²⁹, lo que fue interpretado acertadamente como un instrumento a utilizar contra el PCE. En efecto, mientras la mayoría de partidos eran inscritos sin más en el registro, el 22 de febrero, el Ministerio de la Gobernación comunicó la suspensión de la inscripción del PCE y del PSUC «atendiendo que de los antecedentes y fines que concurren en la citada Asociación se deduce la existencia de razones bastantes para presumir la concurrencia de ilicitud penal por vulnerarse cuanto se dispone en el artículo 172 y demás aplicables del Código Penal»³⁰. Dos días después, la Comisión de los Diez (se había añadido a los Nueve un representante de las organizaciones sindicales) declaraba que la decisión del gobierno «ponía en duda la sinceridad democrática de todo el proceso electoral» y podía llevar a las fuerzas democráticas «a reconsiderar seriamente su actitud ante éste». Para que las elecciones «puedan ser consideradas como verdaderamente libres», añadía, «era indispensable la inmediata legalización de todos los partidos reconocidos en los países democráticos»³¹.

La legalización de los comunistas se había convertido en una cuestión esencial, porque, dadas las condiciones políticas concretas de España, la «cuestión comunista» era la «cuestión de la democracia». Es decir, el problema para el gobierno no era la aceptación de un par-

²⁹ Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política.

³⁰ AHPCE: Documentos PCE, «Notificación del jefe del Registro de Asociaciones Políticas», Madrid, 22 de febrero de 1977, c. 58.

³¹ «Comunicado de la Comisión de los Diez, 24 de febrero de 1977», en *Treball*, núm. 470, 28 de febrero de 1977.

tido político concreto, sino que el PCE había sido la principal fuerza del antifranquismo, disponía de una militancia presente en los principales movimientos sociales, en especial en CCOO, tenía numerosos intelectuales y profesionales en sus filas y se beneficiaba de notables complicidades establecidas precisamente en la acción contra la dictadura. Para el gobierno había llegado el momento de tomar una decisión definitiva sobre la cuestión. En las semanas anteriores había tenido que aceptar la presencia en España de Santiago Carrillo, la impresionante manifestación tras el asesinato de los abogados de Atocha y, a principios de marzo, la celebración en Madrid de una reunión entre Carrillo, Enrico Berlinguer y Georges Marchais, los secretarios generales de los más importantes partidos comunistas europeos.

En este escenario, el 27 de febrero tuvo lugar la reunión de Adolfo Suárez y Santiago Carrillo, de la que existen diversas versiones pero que coinciden en lo esencial: que el secretario general del PCE argumentó, por una parte, que la no legalización de los comunistas amenazaría el éxito del proceso electoral y que el partido no consideraba que la clave del proceso de cambio estuviera en la forma de gobierno, por lo que podía aceptar la monarquía y la bandera, y, por otra, que era contrario a la ruptura de la unidad de España. Por su parte, Suárez expuso las dificultades de la legalización pero a la vez se comprometió a hacer lo posible para lograrla. En este momento, Suárez había llegado ya a la conclusión de que la legalización del PCE era inevitable. Según Alfonso Osorio, la manifestación del 26 de enero por los asesinatos de Atocha afectó «seriamente a los planteamientos políticos de Adolfo Suárez quien, a partir de entonces, empezó a pensar si era posible llegar a las elecciones con el Partido Comunista fuera de la ley». El presidente «me repitió más de una vez, interrogándose a sí mismo y en voz alta: “Y si los comunistas ocupan un día la calle, no pacíficamente como en el entierro de Atocha, qué hacemos, ¿les disolvemos por la violencia?, y si insisten, ¿les ametrallamos?, y si se presentan masivamente en las comisarías alardeando de su militancia, ¿les detenemos a todos?”»³². De hecho, la presión comunista con su masiva «salida a la superficie» pretendía precisamente poner al gobierno ante una disyuntiva —legalización o represión masiva— que no le dejaba elección si no quería comprometer todo el proceso iniciado. Otros dirigentes políticos, como Rodolfo Martín Villa, han

³² OSORIO, A.: *Trayectoria política...*, op. cit., p. 277.

relatado la importancia de la movilización por el atentado de Atocha para la legalización comunista, pero señalando también que algunos miembros del gobierno habían acabado considerándola indispensable para la credibilidad de la actuación gubernamental³³. Finalmente, el 9 de abril, el *sábado santo rojo*, una nota oficial del Ministerio de la Gobernación informó que tras la sentencia del Tribunal Supremo y el dictamen del Fiscal del Reino se había procedido a la inscripción en el registro de asociaciones del PCE. Contrariamente a las explicaciones de un proceso con unos objetivos bien definidos y un camino bien trazado, la legalización del PCE es un buen exponente del proceso de transición en su conjunto, un proceso abierto, incierto y dinámico.

La decisión tomada por Suárez y sus más próximos, con la conformidad de Juan Carlos³⁴ aunque desconocida por parte del gobierno, incluidos sus miembros militares, tuvo una airada reacción de los sectores franquistas continuistas y de las Fuerzas Armadas. La dimisión del ministro de Marina, Pita da Veiga, y la declaración de reprobación de la decisión por parte del Consejo Superior del Ejército tensaron la situación. Y no contribuyó a tranquilizarla la actitud de los reformistas fuera del gobierno, que seguían negándose al cambio de régimen. Manuel Fraga, el líder de Alianza Popular, declaró que la legalización del PCE era «un verdadero golpe de Estado, que ha transformado la reforma en ruptura y que ha quebrado a la vez la legalidad y la legitimidad»³⁵. Mientras, un centenar de procuradores adscritos a dicha formación política presentaron una petición de reunión del pleno de las Cortes para pedir explicaciones al gobierno. Pero, a pesar de la tensión desencadenada, la resolución de la «cuestión comunista» desbrozó definitivamente el camino hacia las elecciones.

Mientras el tema continuaba pendiente, el gobierno fue dando pasos para satisfacer a la comisión negociadora de la oposición, pasos que habitualmente necesitaron de continuados empujones. El 24 de febrero, la Comisión de los Diez manifestaba que era urgente la liberación de los presos y que «no se podía abrir el periodo electoral sin la liquidación de este grave problema»³⁶. El 14 de marzo, el Consejo

³³ MARTÍN VILLA, R.: *Al servicio del Estado...*, op. cit., pp. 61-62.

³⁴ OSORIO, A.: *Trayectoria política...*, op. cit., pp. 286-288. Según Osorio, Juan Carlos había manifestado a Suárez su acuerdo con la legalización «porque cree que no hay otra solución».

³⁵ *El País*, 12 de abril de 1977.

³⁶ «Comunicado de la Comisión de los Diez...», op. cit.

de Ministros aprobó un decreto-ley que ampliaba los supuestos amnistiados por el de 30 de julio de 1976 y que, sin ser todavía la amnistía reclamada por la oposición, permitió la salida de las cárceles de los condenados por actos de violencia, manteniendo la exclusión de quienes hubiesen causado víctimas mortales³⁷.

A lo largo del mes de marzo los acontecimientos se aceleraron. El día 4, un decreto-ley reguló el ejercicio del derecho de huelga y el cierre patronal, y el día 30 las Cortes aprobaron una ley que abría la puerta a la legalización de las organizaciones obreras. La oposición había manifestado también, en el comunicado del 24 de febrero, la «necesidad de la disolución del aparato político del Movimiento Nacional»³⁸. En una fecha tan significativa como el 1 de abril, el gobierno aprobó otro decreto-ley que «reestructuraba» la Secretaría General del Movimiento y que en la práctica suponía su disolución y el traspaso de sus funcionarios a otros organismos estatales. La fecha de aprobación de la ley —el franquista «Día de la Victoria»— había provocado algunos recelos. Alfonso Osorio manifestó a Suárez que la fecha le parecía inadecuada «porque puede herir la sensibilidad de bastantes personas», proponiéndole retrasar la decisión hasta después de la Semana Santa. Suárez reconoció que era una «fatalidad» pero que no había más «remedio porque las fechas están encima» y no pensaba celebrar Consejo de Ministros hasta mediados de abril. «No ha habido forma de convencerle», añade Osorio³⁹.

El 8 de marzo, un decreto-ley convocaba las elecciones y establecía las normas electorales. Las disposiciones, aunque con críticas, fueron consideradas aceptables por la oposición, a pesar de la desproporción entre electores y escaños en perjuicio de las circunscripciones más pobladas, lo que obviamente fue pensado para favorecer a la opción gobernante⁴⁰. Se valoró de forma positiva la inelegibilidad de quienes ocupaban cargos en la Administración pública, las listas

³⁷ Real Decreto-ley 10/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, y Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general.

³⁸ «Comunicado de la Comisión de los Diez...», *op. cit.*

³⁹ OSORIO, A.: *Trayectoria política...*, *op. cit.*, p. 285.

⁴⁰ Las propuestas de la oposición, que tuvieron por parte del gobierno una «receptividad mínima», en VALLÈS, J. M.: «Les eleccions del 15 de juny i la configuració de la democràcia a Espanya», en YSÀS, P. (ed.): *La configuració de la democràcia a Espanya*, Vic, Eumo, 2009, pp. 23-26. Por otra parte, la norma electoral comportaba que, en un elevado número de circunscripciones, el sistema electoral se convirtiera de hecho en mayoritario.

cerradas y bloqueadas, y el porcentaje mínimo de votos aplicado a cada circunscripción y no al conjunto de España. Estaba ya claro que del resultado de las elecciones, no sólo de su celebración, dependería la apertura de un proceso constituyente.

La ruptura

Los resultados de las elecciones del 15 de junio comportaron que el final del proceso de cambio suponría la ruptura; no la ruptura tal como la había imaginado el antifranquismo más activo, pero sí una ruptura clara con el franquismo mediante la creación de una democracia parlamentaria homologable a las europeas⁴¹.

Los resultados electorales se han considerado como la fiel expresión de la voluntad popular. Y siendo efectivamente así, con demasiada frecuencia se pasan por alto algunas cuestiones de no poca importancia y que muestran que la democracia todavía estaba lejos de ser una realidad en junio de 1977. En primer lugar, algunos partidos de la izquierda radical o de carácter republicano no habían sido legalizados, lo que, sin embargo, no impidió que concurrieran a las elecciones bajo la fórmula de «agrupaciones de electores» y que dichos partidos actuaran libremente. En segundo lugar, la heterogénea coalición encabezada por Suárez, la UCD, aprovechó a fondo las instituciones estatales y la red de influencias en manos de quienes estaban en el poder, compitiendo, por tanto, desde una posición de ventaja que, si bien no se tradujo en el éxito electoral esperado, no puede ser ignorada⁴². En tercer lugar, el escrutinio reveló unas deficiencias extraordinarias⁴³; en este sentido, la labor de interventores y apoderados de las candidaturas de la izquierda fue esencial para la verificación de los datos oficiales.

⁴¹ Como afirma José Miguel Ortí Bordás, que había ocupado la subsecretaría del Ministerio de la Gobernación hasta su dimisión para concurrir a las elecciones, la conversión de las Cortes en constituyentes suponía que «sin faltar gravemente a la verdad, a partir de ese momento ya no iba a ser posible hablar con propiedad de “reforma política”, sino de ruptura». «Con reconciliación nacional, con pacto entre partidos y consensos parlamentarios, pero ruptura a fin de cuentas». Véase ORTÍ BORDAS, J. M.: *La Transición desde dentro*, Barcelona, Planeta, 2009, p. 362.

⁴² GALLEGO, F.: *El mito de la Transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia*, Barcelona, Crítica, 2008, capítulo 4.

⁴³ Sobre esta cuestión ha insistido MAYAYO, A.: *La ruptura catalana*, Catarroja, Afers, 2002, p. 16.

Las candidaturas de UCD fueron las más votadas, pero sólo obtuvieron poco más de un tercio de los sufragios, aunque el sistema electoral les permitió obtener un porcentaje muy superior de escaños⁴⁴. Alfonso Osorio ha explicado la preocupación en el palacio de La Moncloa en las primeras horas del escrutinio, así como la decepción de los más optimistas ante los resultados definitivos. Y resulta revelador el comentario de Landelino Lavilla a Osorio afirmando que era malo que el Partido Socialista obtuviera más de 90 escaños «para hacer la Constitución que nosotros queremos»⁴⁵. En efecto, a diferencia de Alianza Popular, que continuaba con su propuesta de «reforma del régimen» pero rechazando el «cambio de régimen», la UCD, heterogénea coalición en la que se integraron desde buena parte de los reformistas gubernamentales hasta algunos sectores moderados de trayectoria antifranquista⁴⁶, había optado por proponer también la elaboración de una Constitución para sustituir las Leyes Fundamentales del franquismo, aunque, como afirmó Lavilla, para algunos se trataba de hacer la «Constitución que nosotros queremos».

Sin embargo, el resultado electoral impuso como única vía posible la del consenso. Porque, aunque existiera una posible mayoría parlamentaria —que no electoral— sumando los escaños de la UCD y los de AP, ¿podía estabilizarse la situación política española en un escenario de confrontación entre esas fuerzas y la izquierda socialista y comunista y los nacionalistas vascos y catalanes? La opción por la elaboración de una Constitución buscando el máximo consenso posible no fue, pues, fruto de una primera y espontánea coincidencia de las posiciones de las distintas formaciones políticas, sino que resultó necesaria dada la correlación de fuerzas existente. Con el tiempo, y como en tantas cosas, la necesidad se convirtió en virtud. En todo caso, el gobierno realizó un intento para que un grupo de expertos elaborara un pri-

⁴⁴ UCD obtuvo el 34,5 por 100 de los votos y 165 escaños (47,1 por 100); el PSOE más la coalición Socialistas de Cataluña, el 29,2 por 100 y 118 diputados (33,7 por 100); el PCE más el PSUC, el 9,4 por 100 y 20 escaños (5,7 por 100); AP, el 8,1 por 100 de los votos y 16 diputados (4,6 por 100); Unidad Socialista-PSP, el 4,5 por 100 y 6 diputados (1,7 por 100); el PNV obtuvo 8 diputados, y la coalición Pacte Democràtic per Catalunya, 11.

⁴⁵ OSORIO, A.: *Trayectoria política...*, op. cit., p. 316.

⁴⁶ Sobre los orígenes y características de UCD véanse, entre otros estudios, HOPKIN, J.: *El partido de la Transición. Ascenso y caída de la UCD*, Madrid, Acento, 2000, y ALONSO-CASTRILLO, S.: *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

mer proyecto de texto constitucional. El rechazo de la oposición a dicho propósito comportó que la Constitución fuese elaborada en el Congreso de los Diputados, con la paradójica conversión de uno de los líderes que se había opuesto a esta opción, Manuel Fraga, en ponente constitucional (y, en el futuro, en «padre de la Constitución»).

La Constitución finalmente aprobada comportó una nítida ruptura con el franquismo, con la derogación explícita de las Leyes Fundamentales, y el establecimiento de una democracia parlamentaria con una forma de gobierno monárquica y con contenidos notablemente progresistas en muchos aspectos⁴⁷. La valoración del texto constitucional, a pesar de sus deficiencias y de sus ambigüedades, ha sido netamente positiva. Pero su elaboración no tuvo lugar en un plácido escenario, sino con presiones de distinta naturaleza y procedencia⁴⁸ que, sin embargo, no lograron determinar el contenido del texto. Por otra parte, existieron unos claros condicionamientos —en especial la actitud tan poco favorable a los cambios de la mayoría de los militares—⁴⁹, aunque jugó favorablemente la existencia de lo que Javier Pérez Royo ha denominado «un modelo europeo de Estado constitucional democrático perfectamente definido»⁵⁰. A su vez, las fuerzas políticas mantuvieron divergencias notables, aunque se esforzaron por encontrar los puntos de acuerdo. Desde luego, no contribuye al buen conocimiento del proceso de cambio político silenciar o minimizar los condicionamientos existentes ni las posiciones enfrentadas en determinados temas. En el Congreso de los Diputados, la Constitución obtuvo, el 31 de octubre de 1978, el voto favorable de la inmensa mayoría de los diputados, pero no de la mitad de los diputados de AP, que aportaron 5 de los 6 votos contrarios al texto y tres de las 14 abstenciones.

Un año antes, el 14 de octubre de 1977, el Congreso de los Diputados y el Senado aprobaron la Ley de Amnistía. Elaborada a iniciati-

⁴⁷ Para el ponente constitucional comunista Jordi Solé Tura, el texto final se situaba más a la izquierda que la estricta correlación de fuerzas parlamentarias. ANC: Fons PSUC, «Explicación de la Constitución», agosto de 1978, c. 24.

⁴⁸ El testimonio de Gregorio Peces Barba y Miquel Roca Junyent sobre la cuestión en el Seminario organizado por la Fundación Transición Española «La Constitución de 1978 vista por sus autores», en <<http://transición.org/>>.

⁴⁹ AGÜERO, F.: *Militares, civiles y democracia. La España posfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 157-163.

⁵⁰ PÉREZ ROYO, J.: «L'elaboració de la Constitució i els seus condicionants», en YSÀS, P.: *La configuració de la democràcia...*, op. cit., p. 36.

va de las fuerzas políticas procedentes del antifranquismo, para éstas significaba una primera y contundente declaración de ilegitimidad de la dictadura. No debe extrañar, por tanto, que las resistencias a la aprobación de la ley procedieran básicamente de los sectores franquistas más recalcitrantes, y que incluso los procedentes del reformismo franquista mostraran en principio poco entusiasmo, aunque finalmente aceptaran su elaboración. La situación política vasca tuvo también un considerable peso en la aprobación de la ley, dada la existencia de un colectivo de presos y la extendida convicción de que su liberación, junto con el avance del proceso de cambios, contribuiría decisivamente al fin de la violencia etarra.

El debate parlamentario del proyecto de ley fue especialmente interesante; el líder sindical Marcelino Camacho, que intervino en nombre del grupo comunista, con largos años de cárcel en sus espaldas, lo expresó de manera clara: «Para nosotros, tanto como reparación de injusticias cometidas a lo largo de estos cuarenta años de dictadura, la amnistía es una política nacional y democrática, la única consecuente que puede cerrar ese pasado de guerras civiles y cruzadas». Por su parte, el socialista catalán Josep M. Triginer manifestó que «el día de hoy cierra definitivamente una etapa histórica de nuestro país», aunque enseguida apuntó que debía «seguir el proceso democratizador con prontitud», pues no debía olvidarse que el Parlamento era «el único instrumento democrático [...] en la actual estructura de poder». Para el también socialista José M.^a Benegas, la promulgación de la amnistía implicaba enterrar por fin la Guerra Civil, «la división entre los españoles y las responsabilidades derivadas de quienes, en defensa de la libertad, se opusieron a aquellos que pretendieron acallar la fuerza de la razón por la fuerza de la violencia y del ejercicio del poder». Y para el dirigente del PNV Xabier Arzallus, la amnistía era «el inicio del comienzo de la democracia»⁵¹. Cuando poco después la ley fue aprobada también en el Senado, Lluís M.^a Xirinachs, que había permanecido en pie en todas las sesiones de la Cámara reivindicando la amnistía, decidió sentarse dando por alcanzado ese fundamental objetivo que había sido el eje de su actuación pública.

Todo lo anterior convierte en insostenible la presentación por parte de un revisionismo desinformado de la Ley de Amnistía de 1977

⁵¹ ACD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión del 14 de octubre de 1977.

como una «autoamnistía» de la dictadura. Habría que añadir, además, el rechazo a la ley por parte de AP, es decir, de la formación política donde se encontraba el mayor número de dirigentes de la dictadura con una larga trayectoria y responsabilidad, dirigida por numerosos ex ministros de Franco —Fraga, López Rodó, Silva Muñoz, Fernández de la Mora, etcétera—, y en cuyo grupo parlamentario el 80 por 100 de sus miembros habían sido procuradores en las Cortes franquistas⁵².

La situación política española en 1977 hacía impensable la exigencia de responsabilidades penales a dirigentes o funcionarios de la dictadura. Sin duda, ello habría operado como un obstáculo insalvable para el establecimiento de un régimen democrático. Pero, además, en el proyecto del antifranquismo no figuraba llevar a la dictadura y a sus responsables ante los tribunales de justicia. Frente a la apelación reiterada a la guerra y a la victoria por parte de la dictadura y de los franquistas, la oposición había optado desde hacía muchos años por la «reconciliación nacional», entendida como superación de la Guerra Civil y como punto de encuentro de quienes optaban por la democracia independientemente de cuál fuera su procedencia⁵³. El PCE lo había expresado con mucha claridad ya en 1956: «la mayor justicia para todos los que han caído y sufrido por la libertad consiste, precisamente, en que la libertad se restablezca en España»⁵⁴.

* * *

La libertad fue restablecida en España pero no, o no principalmente, por la habilidad de una elite política instalada en las instituciones con unos objetivos bien definidos desde el primer momento y con unos instrumentos claros para alcanzarlos. La primera condición para la transición a la democracia fue que la dictadura estuviera en una situación de grave crisis, en cuya gestación habían contribuido una inmensa minoría de españoles —poco presentes en muchos relatos—,

⁵² PALOMARES, C.: *Sobrevivir después de Franco...*, op. cit., p. 298.

⁵³ Me he ocupado de la cuestión en YSÀS, P.: «El antifranquismo y la democracia», en VINYES, R. (ed.): *El Estado y la Memoria*, Barcelona, RBA, 2009.

⁵⁴ Declaración «Por la Reconciliación Nacional. Por una solución democrática y pacífica del problema español», junio de 1956. Véase MOLINERO, C.: «La política de reconciliación nacional. Su contenido durante el franquismo, su lectura en la transición», *Ayer*, 66 (2007), pp. 201-225.

que se habían dado cuenta de que la mejor forma para reivindicar los derechos políticos fundamentales era ejercerlos a pesar de la dura represión practicada por el régimen. En segundo lugar, fue necesario también el fracaso del proyecto reformista del primer gobierno de la monarquía, al que contribuyó de manera decisiva la importante movilización social —también con frecuencia ignorada o minimizada— y la unidad de la oposición. El gobierno Suárez manifestó un primer compromiso con el objetivo de la democracia, pero con indefiniciones muy notables que mantuvieron abierta la incertidumbre. Por último, tuvo que dar una respuesta mínimamente satisfactoria a las exigencias de la oposición para poder llegar a las elecciones del 15 de junio, tomando decisiones que no se planteaba antes de enero de 1977 y que suponían empezar a cruzar el Rubicón que separaba la «reforma del régimen» del «cambio de régimen». Los resultados electorales fueron finalmente los que hicieron posible abrir un proceso constituyente que, aunque mucho menos plácido del que a veces se presenta, culminó con el establecimiento de una democracia conforme al «modelo europeo de Estado constitucionalmente democrático».