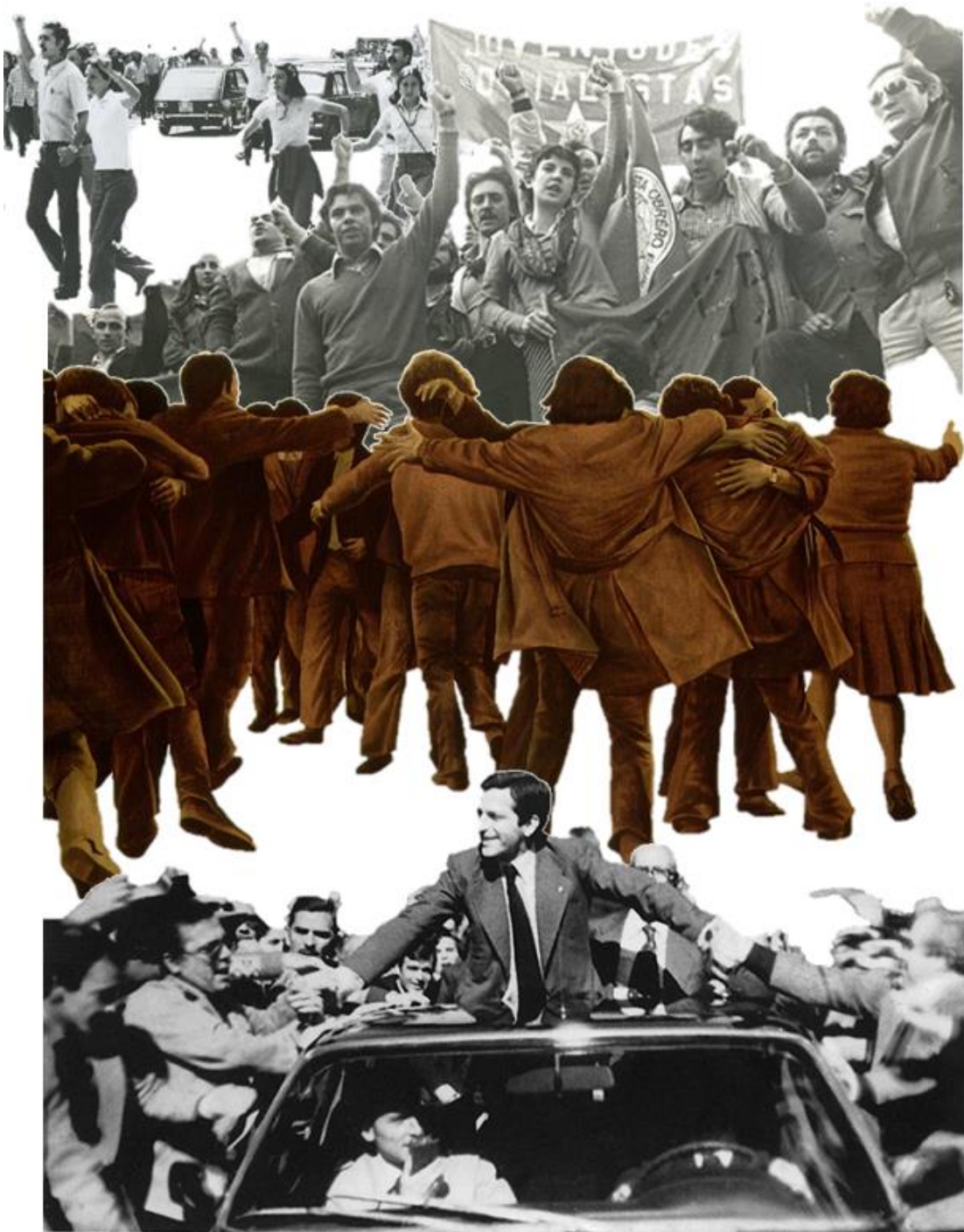


# LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

LAS FUERZAS QUE CAMBIAN LA HISTORIA SON LAS MISMAS QUE CAMBIAN EL CORAZÓN DEL HOMBRE



Ignacio Cabello Llano

Guion del documental en vídeo homónimo, premiado en el Congreso Internacional 'La Transición española, 40 años después' (USP-CEU, 16-17/11/2016), que puede verse en: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZYfh00dE1xY>>

## LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA A LA DEMOCRACIA

*A todos aquellos que dieron su vida con el objetivo de  
que, algún día, los españoles pudiesen gozar de una  
convivencia pacífica, libre y democrática.*

*A todos los que con el corazón caliente supieron su-  
perar el drama de las dos Españas.*

*A los españoles que se reconciliaron definitivamente,  
que fueron todos.*

# Índice

I. Introducción	4
II. La Transición a la Democracia en España	8
1. De la muerte de Franco al nombramiento de Suárez (XI/1975 – VII/1976)	8
2. El «annus mirabilis» de Suárez: de la Ley para la Reforma Política a las primeras elecciones democráticas (julio de 1976 – junio de 1977)	9
3. El consenso, la Amnistía, los regímenes preautonómicos, la etapa constituyente y la Constitución (junio de 1977 – diciembre de 1978)	13
4. La consolidación democrática y sus retos (1979-1982)	20
III. A modo de conclusión: <i>¿De todas las historias de la Historia sin duda la más triste es la de España, porque termina mal?</i>	24
IV. Bibliografía	

# I. Introducción

«*Españoles, Franco ha muerto*». Con estas palabras se abría paso a uno de los momentos más afortunados de la Historia de España: la Transición a la democracia. Aunque el proceso de democratización española tuviera sus deficiencias y carencias, que hoy se hacen evidentes en la situación de crisis actual; podemos seguir mirando esa Transición como un referente de nuestro pasado más reciente y también como un momento que nos puede ayudar a construir el presente y el futuro, pues en ella hay elementos muy útiles para salvaguardar y volver a aprender esa estima por la identidad del otro en la que se basa la democracia.

En los siglos XIX y XX, las diferencias ideológicas entre los españoles habían predominado claramente sobre el deseo de construir juntos y sobre las evidencias más elementales que unen a los hombres y que permiten a un pueblo reconocerse en un proyecto común. La convivencia libre y pacífica entre los españoles parecía algo utópico, las diferencias eran cada vez mayores y la sangrante herida de la mayoría de los españoles no parecía cicatrizar. Sin embargo, a pesar de lo que había ocurrido en el pasado, en los 70 los españoles nos reconocimos en un proyecto que nos unía. Superamos viejas diferencias y, de un modo más o menos pacífico y natural, construimos un modelo de convivencia que cerraba un largo periodo de incomprensiones.

Lo cierto es que la Constitución de 1978 otorgó a los españoles la libertad política, el don de la palabra y la virtud de la ciudadanía pasando de un régimen autoritario sin libertades a un sistema democrático de derechos y libertades. Y, aunque no todo lo realizado entre 1975 y 1982 fuese acertado, la Transición Española, basada «*en el consenso, en la moderación, en los principios básicos de la democracia occidental y en la conciencia histórica*»<sup>1</sup>, puede considerarse un hito positivo en nuestra Historia.

Es cierto que España carecía de una tradición democrática sólida; que desde el siglo anterior su vida política había estado caracterizada por una profunda inestabilidad, y que la coyuntura socioeconómica, marcada por el subdesarrollo y la pobreza, no había sido muy propicia en el pasado para que arraigasen con fuerza las instituciones y prácticas democráticas tan prematuramente adoptadas y políticamente avanzadas para un contexto así de atrasado.<sup>2</sup> Sin embargo, a pesar de este legado histórico aparentemente poco favorable, en los años sesenta y setenta, España vivió una serie de transformaciones económicas, sociales y culturales que generaron el caldo de cultivo ideal para la gestación de un sistema democrático.

Desde finales de los 50 la economía española experimentó un importantísimo crecimiento y una notable transformación: se rozó un crecimiento interanual del PIB cercano al 7%, y España dejó de ser un país eminentemente agrario para convertirse en un país industrial, donde el sector terciario adquiría una importancia cada vez mayor.

Esta notable transformación de la economía provocó una profunda mutación de la sociedad española, que pasó de tener la estructura típica de una sociedad rural, semiestamental y semi-industrializada, a desarrollar la de un país industrial en fase de modernización acelerada. La población activa agraria sufrió un importante descenso en beneficio de la industria y los servicios; y surgía una nueva clase obrera urbana que se convertía ahora en uno de los más importantes soportes de la democracia. También fue importante el doble proceso de ampliación y diversificación experimentado por la *nueva* clase media urbana, elemento indispensable en el crecimiento de la democracia parlamentaria. Por último, el crecimiento económico trajo con-

<sup>1</sup> Stanley George Payne, "Historia y transición democrática", *Cuadernos de pensamiento político de la FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales)*, Nº. 9, enero-marzo, 2006, p. 12.

<sup>2</sup> Charles Powell, «El camino a la democracia en España», en *Cuadernos de la España Contemporánea del Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (Instituto de Estudios de la Democracia)*, CEU Ediciones, Nº. 1, Diciembre de 2006, pp. 5-6.

sigo una notable –aunque desigual– mejora en el nivel de vida de la mayor parte de la población, surgiendo así una incipiente sociedad de consumo. La sociedad de mediados de los años setenta poco o nada tenía en común con la de los años treinta y cuarenta.

Estos cambios sociales permitieron el desarrollo de nuevos modos y pautas de comportamiento y de una nueva cultura política, crecientemente proclive a la democratización. Las encuestas de la época revelan el deseo de una creciente parte de los españoles de dar pasos hacia la democracia y sugieren, también, la existencia de un creciente anhelo de superación de las heridas abiertas como resultado de la Guerra Civil que permitiese una definitiva reconciliación entre los españoles, deseando evitar a toda costa un nuevo conflicto fratricida. *«Con la modernización del país, por primera vez en la historia contemporánea de España había una sociedad más moderna y evolucionada que el sistema político; se había vuelto del revés la típica «contradicción española», que siempre había consistido en la existencia de regímenes políticos demasiado avanzados para la sociedad que debía sostenerlos».*<sup>3</sup> De ahí que se produjera una contradicción cada vez más profunda entre el dinamismo socioeconómico y el inmovilismo del sistema político, que sólo podía resolverse mediante la eliminación del régimen franquista. En conclusión, las transformaciones económicas, sociales y culturales acaecidas en los años 60 y 70 permitieron e incluso facilitaron una salida democrática a la dictadura.

*«Los cambios socioeconómicos de la era desarrollista dieron paso a lo que Víctor Pérez Díaz ha llamado “el retorno de la sociedad civil”, es decir, la aparición y desarrollo de un complejo entramado de asociaciones, organizaciones e instituciones de toda índole que actuaron en ese amplísimo espacio social intermedio situado entre la familia y el Estado, muchas de las cuales escapaban del control político del régimen. A su vez, esta situación fue aprovechada por organizaciones políticas y sindicales de vieja y nueva creación, que se mostraron cada vez más activas durante los tres últimos lustros de la vida de Franco. Éstas nunca estuvieron en situación de ofrecer una alternativa viable al régimen autoritario, pero sí fueron capaces de forzar la aparición de ciertos espacios públicos que éste no controlaba, cuya mera existencia contribuyó a minar su legitimidad y voluntad de pervivencia. Además, tras la muerte de Franco habrían de ejercer un papel determinante en la canalización de las demandas de cambio planteadas por sectores cada vez más amplios de la sociedad».*<sup>4</sup>

Nos referimos, en primer lugar, a la cada vez más amplia población universitaria. Han llegado a la universidad las nuevas generaciones de jóvenes que no han sido testigos de los horrores de la Guerra Civil. Jóvenes sedientos de libertad y de cambio. Jóvenes dispuestos a dejar atrás viejas disputas que habían enfrentado a sus padres y abuelos. Jóvenes que apostaron por una España mejor. En estos años de rebelión juvenil –años del rock and roll, de una nueva sexualidad; del Mayo Francés y de las grandes movilizaciones sociales–, la universidad se convirtió en un espacio privilegiado para la lucha contra el régimen de Franco. Junto al de los estudiantes, se fue consolidando en los años 60 otro foco de oposición al régimen, el mundo de los intelectuales. Quizás la iniciativa más paradigmática del momento fue la revista *Cuadernos para el Diálogo*, en la que escribían personajes de pensamientos e ideologías muy diferentes: anarquistas, socialistas, democristianos, personas distanciadas del régimen, etc. Todos ellos apostaron por el diálogo para reclamar un cambio.

En este mismo sentido habría que hablar también del Contubernio de Múnich de 1962, uno de los momentos clave de la pre-transición. Líderes que habían pertenecido a las “dos Españas” se reunieron en Alemania para pedir a las instituciones europeas que excluyesen a España mientras no tuviera un régimen democrático. El hecho de que españoles del exilio y del interior se reuniesen y, al amparo del Movimiento Europeo, pudiesen sentarse a hablar civilizadamente sobre el futuro de España, es un gran paso hacia la reconciliación del país.

<sup>3</sup> Stanley George Payne, *op. cit.*, p. 12.

<sup>4</sup> Charles Powell, *España en democracia, 1975-2000*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001, p. 47.

El movimiento obrero también experimentó una renovación y un fortalecimiento en los últimos años de la dictadura. La movilización creciente de los estratos más bajos de la sociedad civil, la proliferación de organizaciones proletarias como Comisiones Obreras o la Unión Sindical Obrera, el incremento de la actividad huelguística, y el aumento de la conflictividad laboral; contribuyeron de forma decisiva a deslegitimar el régimen, cuyas instituciones sindicales demostraron ser incompatibles con las nuevas circunstancias del país.

Podemos afirmar entonces que en los años inmediatamente anteriores a la muerte del dictador, existía una oposición antifranquista, ideológicamente heterogénea y numéricamente escasa, que aunque nunca supuso una amenaza grave para el régimen, contribuyó a la deslegitimación de éste, y contribuiría de forma decisiva a la implantación de un sistema político democrático. Para buena parte de ella la democracia tenía un valor esencialmente instrumental, como ariete de lucha contra la dictadura en un primer momento, pero a pesar de ello, no podían dejar de incluir la democracia ente sus objetivos si deseaban atraer a las clases medias, sin las cuales jamás podrían crear un frente lo suficientemente amplio como para derrocar al régimen.

El partido mejor organizado y con mayor implantación social de la oposición antifranquista era el Partido Comunista Español. Desde 1956 su estrategia giró en torno a una política de reconciliación nacional que preconizaba la reconciliación de los españoles e insistía en la «*necesidad de cerrar el foso abierto por la Guerra Civil entre unos y otros, y de encontrar un terreno común*». <sup>5</sup> El PCE, dirigido desde 1960 por Santiago Carrillo, desarrolló una nueva estrategia de «pacto por la libertad» que preveía la creación de una alianza antifranquista de carácter multclasista por la imposibilidad de derrocar al régimen con la sola ayuda de los obreros. A partir de entonces el PCE experimentó un cambio decisivo: comenzó a alejarse de la Unión Soviética y a acercarse a las fórmulas eurocomunistas del Partido Comunista Italiano, confiando en que un PCE favorable al ingreso del país en la Comunidad Europea resultaría más atractivo para la clase media a la que quería atraer. En julio de 1974 se creó, a instancias del PCE, la Junta Democrática como encarnación visible del «pacto por la libertad».

La aparición de la Junta es acogida con entusiasmo por muchos españoles que quieren incorporarse a un esfuerzo común en favor de la democracia; y muy pronto proliferan en España multitud de pequeñas Juntas Democráticas en diferentes ámbitos. Sin embargo, el proyecto inicial de convertir a la Junta en el elemento aglutinante de toda la oposición se salda con un fracaso: social-demócratas, democristianos, liberales y, sobre todo, socialistas rechazan integrarse en el organismo. El Partido Socialista era el otro gran partido de la oposición, aunque hasta finales de los sesenta había desarrollado una actividad mínima. A partir de entonces surgieron en el interior de España nuevos núcleos de militantes con un espíritu renovador. El Congreso de Toulouse de 1970 eligió una ejecutiva en la que el interior tenía más peso que el exterior, agravándose las diferencias entre los socialistas del exilio, liderados por Llopis, y los del interior. Se inició, pues, un proceso de renovación que culminó con el Congreso de Sures-

---

<sup>5</sup> «*Se acerca el XX aniversario de una fecha histórica, del 18 de julio de 1936, en que comenzó la guerra de España. Este aniversario coincide con una nueva situación nacional e internacional que exige de las fuerzas políticas españolas definir su posición ante los importantes problemas que están al orden del día. El Partido Comunista de España fija la suya en el presente documento. (...) En los últimos años se ha producido una importante evolución. Fuerzas considerables, que en otro tiempo integraron el campo franquista, han ido mostrando su discrepancia con una política que mantiene vivo el espíritu de Guerra Civil. En el campo republicano son más numerosas e influyentes las opiniones de los que estiman que hay que enterrar los odios y rencores de la Guerra Civil, porque el ánimo de desquite no es un sentimiento constructivo. (...) No hemos cesado de preconizar la unión nacional de los españoles, de insistir en la necesidad de cerrar el foso abierto por la Guerra Civil entre unos y otros, de encontrar un terreno común para impulsar el desarrollo nacional y elevar el bienestar de los españoles. (...) En la presente situación, y al acercarse el XX aniversario del comienzo de la guerra civil, el Partido Comunista de España declara solemnemente estar dispuesto a contribuir sin reservas a la reconciliación nacional de los españoles, a terminar con la división abierta por la guerra civil y mantenida por el general Franco*». Declaración del Partido Comunista de España. *Por la reconciliación nacional, por una solución democrática y pacífica del problema español*. Junio de 1956.

nes de octubre de 1974, en el que se eligió una nueva ejecutiva presidida por un joven abogado laboralista sevillano: Felipe González.

Para romper con la imagen moderada cultivada por el PSOE de Llopi, el PSOE de Felipe González desarrolló un discurso radical que rechazaba la dictadura, el sistema capitalista y el orden internacional imperante. Asimismo, por la necesidad de diferenciarse del PCE y por lo que José Luis Abellán ha denominado «una acumulación ideológica», el PSOE rechazaba la reconciliación nacional. Se negaba a olvidar «*las responsabilidades de los que durante tantos años han mantenido oprimido al pueblo*», pues «*no queremos revanchismo sino aplicación estricta de la justicia como garantía de la conquista de la democracia*».<sup>6</sup> El PSOE se negó a ingresar en la Junta Democrática por estar claramente dominada por los comunistas, lo cual les habría condenado a un papel secundario en el seno de la oposición. De ahí que crease su propia Plataforma de Convergencia Democrática en junio de 1975, a la que se sumaron sectores importantes de la oposición. Ambos frentes, la Junta y la Plataforma, coinciden en la necesidad de lo que llaman una ruptura democrática; y poco a poco irán viendo necesaria la actuación conjunta.

Otro de los fenómenos que más contribuyó a la deslegitimación del régimen de Franco durante los años sesenta y setenta fue el distanciamiento de la Iglesia católica respecto del régimen. A comienzos de los años 60 los líderes eclesiales más lúcidos se dan cuenta de la necesidad de desvincular a la Iglesia del poder político, ya que ello impedía testimoniar una experiencia cristiana nítida. La Iglesia percibía que su proximidad al régimen suscitaba un rechazo creciente entre los católicos que no se identificaban con él, especialmente entre los universitarios y la clase obrera. Por otro lado, la Iglesia experimentó un *aggiornamento*, una notable renovación interna atribuible, en parte, al nombramiento de numerosos obispos jóvenes, de mentalidad reformista; pero sobre todo a los aires renovadores del Concilio Vaticano II celebrado entre 1962 y 1965, que supusieron un verdadero vendaval para la jerarquía española.

Tarancón se convirtió en el principal impulsor de la política de distanciamiento del régimen diseñada conjuntamente por el Vaticano y los sectores reformistas de la jerarquía eclesial española. Ese distanciamiento del poder tuvo una de sus expresiones más claras en la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes celebrada en 1971, en la que se certifica el cambio de actitud que se había producido en la Iglesia. La Asamblea se mostró mayoritariamente partidaria de que la Iglesia se distanciara del régimen y de una revisión del concordato. Aparecía una Iglesia joven y renovada, muy concorde con las enseñanzas del Concilio, dispuesta a conseguir su plena libertad con independencia del poder político para poder contribuir a la reconciliación y pacificación de los españoles y a la normalización política del país; y que pedía perdón por no haber sabido ser «*instrumento de reconciliación en el seno de nuestro pueblo, dividido por una guerra entre hermanos*».<sup>7</sup> En conclusión, en estos años una parte importante de la Iglesia, liderada por Tarancón, reconoce la necesidad de dejar atrás la retórica franquista y de levar esas pesadas anclas que la mantenían fuertemente amarrada a un pasado anterior a 1936. La importancia de la *deserción* de la Iglesia católica reside, por tanto, en el hecho de que deja de ser un obstáculo para el avance de las ideas democráticas.

No podemos pasar por alto la importancia del entorno en el cual se produce todo esto en España: la Europa democrática del progreso. Después de la caída de la dictadura de Salazar y de la transición en Grecia, España es una anomalía. Es una España en la que hay demócratas sin democracia, hay *protodemócratas*; y tiene gran importancia la idea de que a través de la de-

<sup>6</sup> “Resumen del informe de la Comisión Ejecutiva. XIIIº congreso”, *El Socialista*, primera quincena de diciembre de 1974.

<sup>7</sup> Mons. Fernando Sebastián, “Aportación de la Iglesia Católica a una transición reconciliadora”, *Revisiones*, vol. 03, 2007, pp. 71-92.

mocracia, España se podía reincorporar al mundo europeo, a la normalidad, y superar décadas de aislamiento e irrelevancia.

Todo lo hasta ahora explicado indica que la población española había experimentado una maduración política y social muy anterior a la muerte de Franco. La reconciliación nacional entre los españoles ya se había producido en los años sesenta y setenta gracias a la existencia de un enorme deseo de libertad y de cambio. Ya sólo faltaba que *desde arriba* se liberasen las estructuras caducas para dar respuesta al gran movimiento social que *desde abajo* reclamaba un cambio<sup>8</sup>, y para ello habría que esperar a la muerte del dictador, el 20 de noviembre de 1975.

## II. La Transición a la Democracia en España

### 1. De la muerte de Franco al nombramiento de Suárez (XI/1975 – VII/1976)

El atentado de ETA contra el Almirante Luis Carrero Blanco en diciembre de 1973 había «cortado el último hilo que unía a Franco al mundo». El ocaso del régimen era ya inminente. A pesar de lo esperado, el nuevo presidente del Gobierno no fue Torcuato Fernández Miranda sino Carlos Arias Navarro<sup>9</sup>, procedente del búnker franquista, fue nombrado presidente del Gobierno, pero se mostró incapaz de hacer frente a las dificultades por las que estaba pasando el régimen: la salud de Franco; el terrorismo; la recesión económica por la crisis del petróleo; las reivindicaciones marroquíes sobre el Sahara; el distanciamiento de la Iglesia y el Vaticano; y la oposición antifranquista, cada vez más fuerte y activa.

En general, el gobierno de Arias Navarro se caracterizó por un debate constante entre los sectores aperturistas y los inmovilistas, que finalmente se impusieron sobre los otros. El aperturismo del «espíritu del 12 de febrero» –así llamado por un discurso que pronunció Arias Navarro el 12 de febrero de 1974 en el que mostraba cierta voluntad de apertura, apoyada por amplios sectores de la sociedad como el Grupo Tácito– fue rotundamente aplastado por los sectores más conservadores y aferrados al franquismo.<sup>10</sup> La ejecución del anarquista catalán Puig Antich en marzo de 1974 puso en evidencia que Arias Navarro no pretendía cambiar el rumbo del país, que seguiría de «cara al sol».

La incapacidad del nuevo presidente fue creciendo conforme pasaban los meses y se acercaba la muerte de Franco, que se hallaba gravemente enfermo. Las relaciones entre el Estado Español y el Vaticano se encontraban en un momento de graves tensiones; y la caída de la dictadura de Salazar en abril de 1974 incrementó los temores de Arias. En 1975, la oposición era cada vez mayor, y la represión no lo fue menos, llegando a declararse un Estado de excepción casi permanente. A finales de septiembre tuvieron lugar las últimas ejecuciones del franquismo: cinco terroristas revolucionarios, miembros del FRAP y de ETA, fueron fusilados, suscitando, tras de sí, una oleada de protestas a nivel nacional e internacional contra la dictadura y la represión. En medio de esta inmensa presión internacional se firmaron los Acuerdos de Madrid, que pusieron fin al problema de Marruecos.

<sup>8</sup> José María Maravall habla de dos dinámicas contrapuestas: una dinámica de reforma, negociación y pacto ‘desde arriba’, impulsada por los reformistas del régimen autoritario, por un lado; y una dinámica de presión y exigencias ‘desde abajo’, articuladas en unos movimientos sociales y ‘traducidas’ por diversas organizaciones políticas y sindicales, por otro. Se ha hablado del caso español como ‘transición vía transacción’, interpretación que refleja tanto el hecho de que la transición fue impulsada inicialmente ‘desde arriba’, como la importancia de la presión ejercida ‘desde abajo’, sin la cual los reformistas no se habrían planteado la necesidad de impulsar cambios profundos, o al menos no con gran urgencia. José María Maravall, *La política de la transición, 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981, p. 15.

<sup>9</sup> Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Crítica, Barcelona, 2003, p. 56.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp.71-72.



Pero poco le quedaba ya al régimen, pues el 20 de noviembre el caudillo moría en su cama. Dos días después, fue proclamado Rey de España Don Juan Carlos I. En su discurso prometía que comenzaba «*una nueva etapa en la Historia de España*», una «*etapa que hemos de recorrer juntos*» y que «*se inicia en la paz, el trabajo y la prosperidad, fruto del esfuerzo común y de la decidida voluntad colectiva*». El Rey, a partir de entonces, emprendería un camino reformista y más aperturista; mientras que el Presidente, Arias Navarro, todavía seguía anclado en el inmovilismo franquista. Pero el franquismo era insostenible. Los seis primeros meses del reinado de Juan Carlos I estuvieron marcados por las contradicciones internas del segundo gobierno de Arias Navarro, incapaz de presentar una propuesta de reforma viable, así como por una intensa presión ‘desde abajo’, surgida del movimiento obrero y de la campaña de la oposición a favor de una amplia amnistía. La imagen del gobierno se vio ensombrecida por una serie de acontecimientos como los Sucesos de Vitoria de marzo del 76, que se saldaron con la muerte de cinco trabajadores que estaban en huelga; o como los sucesos del Montejurra en mayo, un violento enfrentamiento entre las dos facciones del carlismo que se saldó con dos muertos y cuatro heridos. Ambos sucesos golpearon severamente al gobierno de Arias Navarro, que apareció definitivamente ante la opinión pública como alguien incapaz de llevar a delante la transformación política que el país necesitaba. El propio Rey Don Juan Carlos I, en una entrevista concedida a la revista *Newsweek* le calificó de “desastre sin paliativos”.

A estas alturas, la continuidad del régimen era defendida por el *búnker* franquista, al que pertenecía el propio Arias Navarro; mientras que una minoría encabezada por el rey buscaba la reforma desde el sistema. Estos, los reformistas del régimen, son los que promueven la transformación ‘desde arriba’, dando respuesta al cambio pedido ‘desde abajo’. Son personas con poder dentro del aparato franquista, que en los últimos años de la dictadura y en los meses posteriores a la muerte de Franco, conscientes de la necesidad de cambio político, quieren impulsar una transformación democrática desde la legalidad del sistema. Por otro lado, la Junta Democrática, partidaria de la desaparición brusca, y la Plataforma de Convergencia Democrática, que prefería la ruptura pactada con los poderes fácticos; se unificaron en marzo de 1976 bajo el nombre de Coordinación Democrática, también conocida como *Platajunta*.

## 2. El «*annus mirabilis*» de Suárez: de la Ley para la Reforma Política a las primeras elecciones democráticas (julio de 1976 – junio de 1977)

---

En esta etapa de ‘preparativos’ necesarios para poder iniciar el proceso de desvinculación del régimen franquista, jugó un importante papel Torcuato Fernández-Miranda, Presidente de las Cortes Españolas desde diciembre de 1975, sucediendo al franquista Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Desde esta posición pudo orientar al rey acerca de los entresijos del sistema político postfranquista controlando y desmontando, desde dentro, los resortes de poder que todavía tenía el llamado «*búnker*». El 1 de julio de 1976, tras un despacho rutinario en el que el rey había manifestado su descontento por la marcha de los asuntos del país, Arias Navarro, no acostumbrado a recriminaciones presentó su dimisión. Dos días después Adolfo Suárez asumía, ante la desconfiada mirada de la oposición antifranquista izquierdista y de los sectores más inmovilistas de la ultraderecha, el Gobierno del país y la tarea de desmontar las estructuras franquistas para iniciar el proceso democratizador.

La expresión acuñada por Fernández-Miranda, «*de la ley a la ley a través de la ley*», refleja a la perfección la forma en que se llevó a cabo la reforma política. Se trataba de reformar la legislación franquista vigente para pasar a un sistema plenamente democrático, pero sin que se produjese vacío legislativo o ruptura jurídico-institucional alguna, para lo cual había que respetar los Principios del Movimiento Nacional.<sup>11</sup> Estos habían sido definidos como «perma-

---

<sup>11</sup> En el mensaje del 10 de septiembre de 1976, acerca de la Ley de Reforma Política, Suárez subrayó que la reforma «*arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previs-*

entes e inalterables», pero toda ley fundamental del régimen podía reformarse con el apoyo de dos tercios de las Cortes y el refrendo del pueblo español. El Rey, Fernández-Miranda, Suárez y su Gobierno afrontaron la ardua tarea de convencer uno a uno a todos los procuradores franquistas para que diesen su apoyo a la Ley para la Reforma Política. En septiembre se aprobó en el Consejo de Ministros el Proyecto de Ley para la Reforma Política; y, finalmente, ésta fue aprobada en las Cortes franquistas el 18 de noviembre de 1976 con mayoría absoluta –425 votos a favor, 59 en contra, 13 abstenciones y 34 ausencias–; y refrendada el 15 de diciembre por una amplia mayoría de españoles: con una participación del 77% de la población, el 94% de los votantes dio su sí a la Reforma. La oposición a la Ley de Reforma por parte de la extrema derecha franquista no alcanzó el 3% de los votos; y la abstención, pedida por la oposición de izquierdas, fue también minoritaria. La mayoría de los españoles quieren la democracia, y la quieren con la fórmula que propone Suárez. El hecho de que la emergencia de valores democráticos se hubiera producido en el contexto de una larga dictadura, establecida como resultado de una cruenta guerra civil, *«ayuda a explicar por qué no triunfaron durante la transición ni los defensores del continuismo ni los partidarios de la ruptura: los primeros ignoraron que, aunque los españoles querían paz y orden, también deseaban más libertades y democracia, y los segundos pasaron por alto que, si bien anhelaban democracia y libertades, no podía ser a costa de la paz y el orden»*.<sup>12</sup>

La Ley posibilitaba la elección por sufragio universal de una Cortes democráticas –formadas por un Congreso de los Diputados de 350 miembros y un Senado de 248, compuesto por 207 representantes de unas “entidades territoriales” todavía por definir y 41 senadores designados por el rey– que decidirían libremente el alcance de los cambios a realizar.<sup>13</sup>

Todos los esfuerzos del gobierno estuvieron a punto de naufragar en el mes de enero de 1977, el mes más sangriento del proceso de Transición: dos estudiantes muertos en manifestaciones pro-amnistía; el teniente general Villaescusa, Presidente del Consejo Superior de Justicia Militar, y Antonio María de Oriol, Presidente del Consejo de Estado, secuestrados por el GRAPO; cinco muertes en una matanza llevada a cabo por terroristas de ultraderecha contra un despacho de abogados laboristas del PCE y CCOO en Atocha; y dos miembros de la Policía Armada y de la Guardia Civil asesinados a tiros por el GRAPO. Esta terrible serie de sucesos se concentró en unos pocos días que han pasado a la historia como la *«semana negra de la Transición»*, en la que se volvió a poner de manifiesto lo delicada que era aún la situación. El entierro de los abogados asesinados que organizó el PCE el 26 de enero se convirtió en una demostración de disciplina, serenidad y orden. Los ataúdes eran acompañados por centenares de militantes que, en silencio, con el puño en alto y claveles rojos en las manos despedían a sus compañeros. Los comunistas, que seguían presionando en favor de su legalización, demostraron con este acto su voluntad de colaboración con el Gobierno en pro del proceso político emprendido. Este día el PCE se ganó ante los ojos de muchos españoles su derecho a ser legalizado. El día 29, Suárez se dirigió por televisión al país serenando los ánimos y dejando claro que el terrorismo no cambiaría el rumbo político emprendido.<sup>14</sup> El 11 de febrero eran liberados Oriol y Villaescusa, y la situación española parecía volver a la normalidad.

---

tos (...). No puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos un vacío de legalidad. No puede producirse ese vacío porque España es un estado de derecho que se basa en la primacía de la ley».

<sup>12</sup> Charles Powell, *España en democracia, 1975-2000*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001, p. 44.

<sup>13</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2006, p. 16.

<sup>14</sup> Suárez el 29-I-1977: *«Deseo, sin embargo, que quede una cosa muy clara: de entreguismo a la subversión, nada; de actitudes tibias hacia las provocaciones, nada; de despreocuparnos ante los grandes temas que puedan rozar la unidad, la independencia o la seguridad de la Patria, nada. Pero, en cambio, sí decimos que de actitud y predisposición al diálogo pacífico, todo; de abrir el juego político para normalizar la vida ciudadana, todo; del reconocimiento a la peculiaridad y personalidad de las regiones, todo; de hacer posible que las diversas opciones políticas puedan desarrollar sus legítimas aspiraciones al poder, absolutamente todo»*.

El siguiente paso en la Transición a la democracia consistiría en la convocatoria de elecciones generales. La ‘reforma pactada’ entre los *duros* y los *blandos* del régimen permitió al gobierno Suárez abrir una segunda fase caracterizada por la negociación de éstos con los sectores moderados de la oposición, representados por la llamada ‘Comisión de los Nueve’. La primera condición exigida por la oposición a cambio de su participación en las primeras elecciones democráticas, imprescindible para el éxito de la Reforma, era lógicamente la legalización de todos los partidos políticos. En febrero de 1977 la modificación de la Ley de Asociación aprobada por el gobierno anterior permitió legalizar a la mayoría de ellos, encabezados por el PSOE. En pocas semanas proliferó una enorme multitud de partidos de todos los tamaños y colores. Sin embargo, la incorporación del PCE al proceso suscitaba mayor rechazo por parte de los sectores duros del régimen. La polémica en torno a la posible legalización del PCE es larga. Pero en las encuestas de opinión manejadas por el gobierno, el número de ciudadanos favorables a la legalización del PCE va aumentando poco a poco. A comienzos del mes de marzo, el 40% de los ciudadanos ya se manifiesta favorable a la legalización del PCE, y sólo un 25% se manifiesta en contra. Finalmente, tras reunirse en secreto con Santiago Carrillo, Suárez legalizó a los comunistas el 9 de abril de 1977 —día que pasó a la historia como el ‘Sábado Santo rojo’—, a cambio de su aceptación de la Reforma, la Monarquía y sus símbolos. Este acontecimiento fue el punto de no retorno de la transición, ya que demostró el carácter incluyente del proceso democratizador impulsado por la Corona y por el Gobierno.<sup>15 16</sup>

En comparación con la legalización del PCE, las otras condiciones exigidas por la oposición no planteaban grandes dificultades. En lo que al ámbito sindical se refiere, ya en octubre de 1976 se habían traspasado provisionalmente el patrimonio, los servicios y los aproximadamente veinte mil funcionarios de la Organización Sindical al Estado como paso previo a su disolución. En marzo de 1977 se aprobó un decreto-ley sobre relaciones laborales, aún vigente, que reconocía y regulaba materias como el derecho de huelga, el cierre patronal y los conflictos colectivos, y en abril una nueva ley de asociación sindical permitió la legalización de CCOO, UGT, USO y demás centrales obreras. Finalmente, la extinción de la sindicación obligatoria de empresarios, técnicos y trabajadores decretada en junio puso fin a la Organización Sindical franquista.

La oposición también tenía especial interés por ver desaparecer el Movimiento antes de las elecciones por temor a que el gobierno hiciese un uso indebido de sus recursos, y Suárez no tuvo objeción en decretar la extinción de la Secretaria General y del Consejo Nacional del Movimiento el 1 de abril de 1977, aniversario del triunfo de Franco en la Guerra Civil, a la vez que situaba a sus medios de comunicación bajo la tutela del Estado. Como en el caso de la Organización Sindical, lejos de sufrir purgas ni vejaciones, los siete mil funcionarios del antiguo partido único fueron absorbidos sin problemas por el aparato estatal; en definitiva, el régimen se disolvió sin apenas resistencia, pudiendo ser sustituido por otro democrático gracias, en parte, a la existencia previa de un Estado ‘servible’ en democracia.

Finalmente, también contribuyeron a crear un ambiente propicio a la participación de la oposición medidas tales como la supresión del Tribunal de Orden Público, en enero de 1977, y la simultánea creación de la Audiencia Nacional, a la que se le trasladaron las competencias en materia de terrorismo que hasta entonces habían pertenecido a la jurisdicción militar, así como la derogación de los aspectos más restrictivos de la Ley de Prensa de 1966.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>16</sup> En el mensaje de presentación de su candidatura a la Presidencia (3 de mayo de 1977), Suárez dijo: «Yo, señoras, no sólo no soy comunista, sino que rechazo firmemente su ideología, como la rechazan los demás miembros del Gabinete que presido. Pero sí soy demócrata, y sinceramente demócrata. Por ello pienso que nuestro pueblo es suficientemente maduro —y lo demuestra a diario— como para asimilar su propio pluralismo».

Sin embargo, otras de las exigencias de la oposición –como el reconocimiento inmediato del carácter multinacional y multirregional del Estado mediante el restablecimiento de los estatutos de autonomía otorgados por la II República– no fueron atendidas antes de las elecciones, por entender el gobierno que correspondía a las futuras Cortes democráticas darles o no respuesta. También contribuyó a la normalización política del País Vasco el indulto aprobado en marzo que beneficiaba a presos acusados de actividades terroristas.

Desde una perspectiva gubernamental, hubiese sido irresponsable celebrar elecciones sin contar con un partido político propio, capaz de capitalizar el éxito de la Reforma y conquistar democráticamente el poder; en aquellos momentos no parecía aconsejable ni el triunfo de una izquierda maximalista e inexperta, ni de una derecha neofranquista contraria a la apertura de un proceso constituyente. Tras estudiar varias opciones, Suárez optó finalmente por impulsar la creación de una amplia coalición electoral, Unión de Centro Democrático, que integrase bajo su liderazgo a los reformistas del régimen y a ciertos grupúsculos de la oposición moderada, de ideología democristiana, socialdemócrata y liberal. Al mismo tiempo, y como gesto de buena voluntad hacia la oposición, en abril el gobierno declaró inelegibles a los altos cargos de la Administración, incluidos los ministros (pero no así el presidente), salvo que abandonaran sus puestos al menos veinte días antes de las elecciones.<sup>17</sup>

El 13 de mayo Don Juan de Borbón renunció formalmente a sus derechos sucesorios sobre la Corona cediéndoselos a su hijo Juan Carlos, de modo que éste ya no era sólo el Rey designado por Franco, sino el Rey legítimo de la dinastía Borbón.

El camino hacia las elecciones generales estaba ya completamente libre. El 3 de mayo, Suárez hacía pública su decisión de presentarse a las elecciones liderando la recién constituida Unión de Centro Democrático (UCD). Como éste, más de doscientos grupos políticos se registraron en el Ministerio de Gobernación para presentarse a las elecciones democráticas. La tan esperada fecha llegó el 15 de junio de 1977: seis meses después de haberse aprobado la Ley para la Reforma Política, el pueblo español se disponía a elegir su futuro. Eran las primeras elecciones democráticas en cuarenta y un años.

Con una participación masiva, un 78,8%, los españoles dibujan ese día el mapa político que desean para el país. Y lo dibujan con nitidez. El centro gana las elecciones. UCD, con 165 escaños y el 34,5% de los votos es el partido más votado, aunque no obtiene la mayoría absoluta. A su derecha, el llamado franquismo sociológico que Alianza Popular dijo representar, obtiene muy pobres resultados, un 8,2% de los votos tan sólo, y 16 escaños. La ultraderecha, el llamado búnker, es literalmente barrido del mapa: 0 escaños y 0% de los votos. Y ningún escaño tampoco, para sorpresa de todos, obtuvo la Democracia Cristiana de Gil Robles y Ruiz Giménez. Entre la izquierda el gran vencedor es el PSOE: con un 29,4% de los votos y 118 escaños, es el segundo partido más votado del país. A su izquierda, pero aún a gran distancia, el Partido Comunista: la única formación comunista que consigue representación parlamentaria. Sus resultados, sin embargo, han quedado muy por debajo de sus esperanzas: un 9,4% de los votos, y 9 escaños. Y finalmente, la presencia testimonial del Partido Socialista Popular de Enrique Tierno Galván: un 4% de los votos y 6 escaños. En las Comunidades Autónomas el PNV se instala como la primera fuerza del País Vasco, y la Coalición Nacionalista Catalana se asienta en Cataluña como segunda fuerza por detrás del PSOE. Los españoles, pues, han votado por la moderación, pero lo más importante es que han votado.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2006, p. 18.

<sup>18</sup> Al saber los resultados electorales, el secretario general del Partido Comunista de Gran Bretaña dijo: «no ha importado tanto el resultado de estas elecciones generales como el hecho de que los intentos de los ultras de detener el proceso democrático han fracasado. Los fascistas no han podido impedir que los españoles voten».

Los resultados de las elecciones de 1977, que situaron a la UCD y el PSOE en el eje de la vida política española, dieron lugar a un sistema de partidos de *pluripartidismo limitado y no excesivamente polarizado*, según el politólogo Manuel Ramírez.<sup>19</sup> El mayor problema a la hora de constituir el sistema de partidos residió en la dificultad de la derecha española de crear un partido estable. Ésta recibió la pesada herencia del franquismo, al igual que la Iglesia Católica, por lo que nunca se pudo formar un partido demócrata-cristiano. Así mismo, se sumó el hecho de que las derechas nacionalistas no estaban interesadas en un proyecto total para el Estado. Ello explica que, una vez consolidada la democracia en España bajo el liderazgo de la UCD, el PSOE obtuviera tres mayorías absolutas seguidas entre 1982 y 1989.

### 3. El consenso, la Amnistía, los regímenes preautonómicos, la etapa constituyente y la Constitución (junio de 1977 – diciembre de 1978)

---

Los resultados de las elecciones de 1977, que pueden considerarse como las verdaderas elecciones fundacionales, favorecieron tanto la gobernabilidad como la aparición del consenso como método idóneo para superar las discrepancias que inevitablemente habrían de surgir durante la elaboración de la Constitución. Se abrió una tercera fase dentro del proceso de Transición: la etapa constituyente. Ésta estuvo caracterizada por la condición que ejerció el consenso sobre buena parte de la actividad política del Gobierno. El 26 de julio se creó, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, una ponencia de siete miembros de los principales partidos<sup>20</sup> que fue encargada de elaborar un anteproyecto de Constitución. Sin embargo, antes de embarcarse de lleno en el proceso constituyente, la clase política hubo de hacer frente a otros retos más apremiantes.

La amnistía, la anulación de los efectos jurídicos de los delitos vinculados a la actividad política, había sido una constante reclamación de la oposición desde hacía varios años. Tras la muerte de Franco se habían concedido indultos a ciertos presos políticos, pero, naturalmente, eso no era suficiente. Era necesario aplicar una amnistía general y liberar a los miles de presos que se hallaban en las cárceles por delitos políticos condenados por el franquismo, así como permitir el regreso de los desterrados. «*La amnistía es la condición primaria de la reconciliación de los españoles y de la restauración de la libertad*» decía un artículo de *Mundo obrero* el 14 de julio de 1976. Dado que «*la Corona simboliza la voluntad de vivir juntos todos los pueblos e individuos*», y con el objetivo de «*promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación*», el 30 de julio de 1976 se concedió una amnistía parcial a todos los presos por «*delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión comprendidos en el Código Penal o en leyes penales especiales (...) en tanto no hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas (...)*».<sup>21</sup> Se extendía también a los militares que no se habían alzado contra la República en 1936, a los que hasta entonces se había considerado sediciosos. Acerca de esta amnistía, se podía leer en el *País* al día siguiente que «*es la mejor de las posibles, aunque no la más amplia de las deseables*» y que «*este gesto se nos configura además como un símbolo real de superación de la Guerra Civil*».<sup>22</sup> Pero esta amnistía no pareció suficiente, y el 11 de enero de 1977 la oposición solicitó al presidente del Gobierno una amnistía total para todos los hechos y delitos de intencionalidad política ocurridos entre el 18 de julio de 1936 y el 15 de diciembre de 1976. En mayo se produjeron una serie de movilizaciones populares, la «*semana pro-amnistía de mayo*», muchas de ellas duramente reprimidas, para reclamar la amnistía de todos los presos políticos. El deseo de una amnistía total era cada vez mayor. Son significativas las declaraciones de Marcelino Camacho, dirigente de CCOO y

<sup>19</sup> Manuel Ramírez, *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 73

<sup>20</sup> Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca (UCD); Gregorio Peces Barba (PSOE); Manuel Fraga (AP); Jordi Solé Tura (PCE); y Miquel Roca (representante de los nacionalistas catalanes).

<sup>21</sup> Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía. BOE, núm. 186, 4-VIII-1976, pp.15097-15098.

<sup>22</sup> «La amnistía» en *El País*, 31 de julio de 1976.

destacado miembro del PCE: «Nosotros considerábamos que la pieza capital de esta política de reconciliación nacional tenía que ser la amnistía. ¿Cómo podríamos reconciliarnos los que nos habíamos estado matando los unos a los otros, si no borrábamos ese pasado de una vez para siempre?». <sup>23</sup> Finalmente, la Ley de Amnistía, presentada como «el presupuesto ético político de la democracia, de aquella democracia a la que aspiramos que, por ser auténtica, no mira hacia atrás, sino que, fervientemente, quiere superar y trascender las divisiones que nos separaron y enfrentaron en el pasado» <sup>24</sup>, fue aprobada en el Congreso de los Diputados el 15 de octubre de 1977 con un total de 296 votos a favor, dos en contra, 18 abstenciones y uno nulo. Esta Ley, que incluía los delitos de sangre y también los graves delitos contra la humanidad cometidos durante la dictadura de Franco, supuso la definitiva reconciliación entre los españoles.

No obstante, el debate acerca de la Ley de Amnistía de 1977 sigue, y seguirá durante mucho tiempo, abierto por los sectores revisionistas de la Transición que piensan que durante la misma se favoreció un olvido de los crímenes cometidos en el pasado franquista, y que consideran necesario un ‘justo castigo’ por todos los delitos cometidos por funcionarios y agentes del orden público en contra del ejercicio de los derechos elementales de las personas, tales como el no perder la vida y vivir en libertad. «Se objeta en ocasiones que la naturaleza pactada de la transición hizo inviable la llamada ‘justicia retroactiva’, lo cual impidió depurar o juzgar a los servidores del régimen franquista por su actuación durante el mismo. Desde esta perspectiva, la amnistía general de 1977 habría sido no sólo injustamente simétrica, situando al mismo nivel a víctimas y verdugos, sino escasamente pedagógica, ya que sin un reconocimiento de culpa previo no puede haber verdadero perdón, ni tampoco una auténtica reconciliación. Aunque no carecen por completo de fundamento, estas críticas ignoran que los juicios y depuraciones realizados tras la caída de un régimen dictatorial de larga duración pueden resultar nocivos e incluso contraproducentes a la hora de construir un nuevo orden democrático que busca la justicia (y no solamente la venganza). Así parece deducirse de experiencias como la de Checoslovaquia bajo Vaclav Havel, que abandonó la Ley de Lustración que pretendía evitar la presencia de antiguos servidores del régimen comunista en la nueva administración democrática al constatar que estaba dando lugar a atropellos y arbitrariedades similares a los de la época anterior». <sup>25</sup> La mayoría de los políticos que protagonizaron la Transición coinciden en que en aquellos años no sólo se hizo lo que se pudo, sino lo que España necesitaba, y que el objetivo primordial era que no se volviese a producir un enfrentamiento fratricida. Por tanto, se optó por consolidar la democracia sobre la base de una reconciliación y sobre el deseo de superar las ‘trincheras’ del pasado. La Ley de Amnistía no fue una concesión vergonzante de la izquierda a la derecha –de hecho fue iniciativa de la izquierda– ni un acto de olvido del pasado, sino que refleja ese deseo de garantizar la vida democrática normalizada para las generaciones venideras, evitando a toda costa la aparición de nuevos sentimientos que enfrentasen a las dos Españas que estaban en vías de reconciliación.

En relación con lo anterior, hay quien sostiene que una de las consecuencias de la naturaleza pactada de la transición fue una ‘amnesia impuesta’, que pretendía ante todo ocultar y silenciar la represión padecida por los enemigos del régimen de Franco, y que sólo podría contrarrestarse mediante una vigorosa campaña de ‘recuperación de la memoria’. Acerca de si hubo jamás un «pacto del olvido», deberíamos decir, ante todo, que la Transición fue acompañada por una oleada de estudios y publicaciones de todo tipo sobre la República, la Guerra Civil y el Franquismo –más que sobre la Segunda Guerra Mundial–. Dice Stanley G. Payne: «Suponer que todo esto, de algún modo, representaba «el olvido histórico» es la más pura alucinación o delirio. Pero había un factor diferente durante la Transición, que consistía en que,

<sup>23</sup> Marcelino Camacho en *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 14 de octubre de 1977, p. 960.

<sup>24</sup> Rafael Arias-Salgado Montalvo en *ibíd.*, p. 973.

<sup>25</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2006, p. 26.

*puesto que entonces había una genuina conciencia histórica o atención a la historia, no existía la nota del victimismo puro. (...) Entonces hubo una conciencia histórica más auténtica que entendía que en España había habido toda clase de víctimas –víctimas a manos de las izquierdas revolucionarias, víctimas a manos de las derechas, víctimas a manos del franquismo, víctimas a manos del terrorismo de izquierda– y que sería irracional y contraproducente privilegiar a una categoría de víctimas sobre las demás. (...) «Pacto del olvido» o «del silencio» no hubo en ningún momento. Lo que sí hubo, y fue asumido por casi todos, fue el principio fundamental de no emplear la historia o el victimismo como tal como un arma política, de rechazar su instrumentalización como táctica en sí».<sup>26</sup> Afirma en otra ocasión: «No es que no se recordaran los horrores del pasado; al contrario, se tenían muy presentes, y por ello precisamente se decidió olvidarlos, ya que su recuerdo podía impedir la reconstrucción de las relaciones quebradas. Lo que había era un acuerdo tácito de todas las fuerzas políticas de dejar de reivindicar o tratar de instrumentalizar la Guerra Civil para fines partidísticos, y así superar el extraordinario clima de polarización y guerra civil. (...) Representó la verdadera memoria histórica, en el sentido de la plena conciencia de los errores del pasado, con un concepto crítico de la historia sin utopías. Y eso es la recuperación de la historia más necesitada en el momento actual».<sup>27</sup>*

Poco después de sancionarse la Ley de Amnistía, se produjo otro de los grandes hitos de la Transición: los Pactos de la Moncloa. En otoño de 1977 había una inflación del 26%, un desempleo creciente, y un descenso continuado de las inversiones. Sólo si se lograba suavizar la crisis económica y garantizar una cierta paz social, sería posible abordar la gran tarea política: la elaboración de una Constitución. Tal era la gravedad de esta crisis que Enrique Fuentes Quintana, Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía, hizo suya la frase de un político republicano de 1932: «o los demócratas acaban con la crisis económica o la crisis acaba con la democracia». Fue precisamente Fuentes Quintana quien convenció a Suárez de la necesidad de adoptar severas medidas de ajuste cuyo éxito requeriría la colaboración de todos los agentes políticos. Así, se propuso a todos los partidos políticos alcanzar unos pactos básicos de actuación sobre la economía española. El acuerdo se logró, y el 25 de octubre de 1977 se firmaron los Pactos de la Moncloa, que comprendían una serie de medidas, no sólo económicas, sino también sociales y políticas, que no podían esperar a la aprobación de la Constitución –inicio de la reforma fiscal, reforzamiento de la Seguridad Social, revisión del Código de Justicia Militar y de la Ley de Orden Público, reorganización de los cuerpos y fuerzas de seguridad, liberalización de la legislación sobre libertad de expresión y derecho de reunión y asociación, desmantelamiento de las instituciones corporativas del régimen anterior e incorporación de mecanismos de control parlamentario, etc.–.

Los Pactos de la Moncloa pusieron de manifiesto la existencia de un amplio consenso básico en torno a cuestiones elementales sobre la vida económica, social y política española, y demostraron que un gobierno democrático podía obtener los apoyos sociales externos necesarios para hacer frente a los grandes retos del momento; es decir, que el pacto entre las élites era posible y podía ser constructivo para superar problemas concretos. «El consenso tuvo su punto de partida en el análisis de la difícil situación económica por la que atravesaba España. (...) El consenso fue útil para hacer frente a la crisis económica y para elaborar la Constitución, a la vez que trasladaba ante la opinión pública una imagen de sosiego, que tenía como objetivo salvar las dificultades que el cambio político estaba produciendo».<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Stanley George Payne, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>27</sup> Stanley George Payne, “¿Tardofranquismo o pretransición?”, en *Cuadernos de la España Contemporánea del Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (Instituto de Estudios de la Democracia)*, CEU Ediciones, Nº. 2, Abril, 2007, p. 14

<sup>28</sup> Álvaro Soto, “El reinado de Juan Carlos I. Transición y cambio (1975-1996)” en VV.AA., *Historia Contemporánea de España. Siglos XIX y XX*, Silex Ediciones, Madrid 2008, p. 272.

Para poder hacer frente al proceso constituyente en un contexto político razonablemente estable, el Gobierno buscó también un acuerdo con los partidarios del autogobierno en Cataluña y el País Vasco que les permitiera alcanzar algunos de sus objetivos sin esperar a la redacción definitiva de la Constitución. A la vez que se procuraba dar respuesta a estas demandas, se fue abriendo paso la idea de abordar la total transformación de la organización territorial del Estado mediante un sistema generalizado de autonomías.<sup>29</sup>

Ante la presión de los nacionalistas, se fueron constituyendo en algunas regiones los denominados entes pre-autonómicos, que sin funciones concretas, trataban de allanar el camino al proceso de descentralización territorial del Estado, respondiendo a un triple reto: histórico, político y funcional.<sup>30</sup> Durante el franquismo, se habían reprimido los movimientos regionalistas en virtud del “nacionalismo español”, convirtiéndose éstos en uno de los lemas preferidos por la oposición para enfrentarse a la dictadura. Pero no serán los partidos políticos de izquierdas los que inventen como instrumento de lucha antifranquista la ideología regionalista o nacionalista, sino las burguesías marginadas del poder político, que verán en la reclamada autonomía la posibilidad de satisfacer la aspiración de “auto-gobierno”. La asunción de esta cuestión por la izquierda responde a su intento de no verse marginada en la lucha política, así como a la importancia del significado de la autonomía en la lucha por la libertad y la capacidad movilizadora que en algunas regiones tenía dicha demanda. Fue, por tanto, la presión de los nacionalistas catalanes y vascos, a los que se sumó la izquierda y la herencia negativa del franquismo, lo que forzó a una decisión anterior a la elaboración de la Constitución por parte del Gobierno.

Ante los resultados de las elecciones generales en Cataluña, y ante la presión popular, el Gobierno decidió dar una solución provisional a la cuestión con el objetivo de evitar que la izquierda controlase el proceso. Las negociaciones entre Suárez y Josep Tarradellas, Presidente de la Generalitat de Cataluña en el exilio, que regresó a España en julio de 1977 después de treinta y ocho años, desembocaron en el restablecimiento provisional de la Generalitat «*hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pueda aprobarse por las Cortes*».

Suárez hubiese deseado realizar una operación similar en el País Vasco, pero no fue posible. A pesar de la legalización de la bandera, de la concesión de dos amnistías parciales y una total, y de la expatriación de los presos de ETA, el Gobierno no logró la normalización de la situación y la pacificación de la región, debido principalmente al enfrentamiento entre las diferentes facciones de nacionalistas vascos. Por todo ello, la elección de un Consejo General del País Vasco en diciembre de 1977, presidido por el socialista Ramón Rubial, no tuvo el mismo impacto que el restablecimiento de la Generalitat en Cataluña, al menos a ojos de los nacionalistas.<sup>31</sup> A partir de entonces se crearían, entre abril y octubre de 1978, un conjunto de «entes preautonómicos» –trece en total– con el propósito de generalizar el proceso.

Todos estos acuerdos permitieron que la labor constituyente de las Cortes, iniciada en realidad con la Ley para la Reforma Política, se desarrollara en un clima razonablemente sosegado. La

<sup>29</sup> Juan Pablo Fusi, “El desarrollo autonómico”, en Javier Tusell y Álvaro Soto (eds.), *Historia de la Transición 1975-1986*, Alianza, Madrid, 1996, pp. 449-450.

<sup>30</sup> En primer lugar, se trataba de dar solución a un largo contencioso histórico –la tensión entre las tendencias centralistas y las tendencias regionalistas– que había adquirido una especial relevancia en Cataluña y el País Vasco durante los últimos dos siglos; problema al que la Constitución de 1931 había intentado dar solución proclamando el principio de «Estado integral» y aprobando los Estatutos Catalán (1932) y Vasco (1936). En segundo lugar, se trataba de un reto político por la identificación existente entre democracia, descentralización y autodeterminación de los pueblos. Por último, el reto funcional implicaba acercar el Estado a los centros de decisión –descentralización–; una mayor eficacia de los servicios públicos; desmasificar la función legislativa; responsabilizar a las autoridades autonómicas de la gestión de los asuntos públicos, y tener una mayor inmediatez en el conocimiento de los problemas, a la vez que un mayor control de los ciudadanos; en suma, intensificar la democracia. Álvaro Soto, *Transición y cambio en España 1975-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pp. 97-99.

<sup>31</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2006, p. 20.



apertura oficial del proceso se realizó en la sesión inaugural conjunta de ambas Cámaras, en la que el Rey afirmó que la democracia había comenzado y que el objetivo era consolidarla. La institución monárquica se situaba por encima de las demás, señalando «*la función integradora de la Corona y su poder arbitral*», proclamándose como «*Monarca Constitucional*».<sup>32</sup> Según la Ley para la Reforma Política existían tres diferentes opciones constituyentes: en primer lugar, el gobierno podría tomar la iniciativa mediante la presentación de un proyecto de ley para su tramitación parlamentaria; en segundo lugar, la iniciativa podría provenir del propio Congreso de los Diputados; y por último, el Rey podría someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional de carácter constitucional.

Finalmente se decidió que una ponencia de siete miembros<sup>33</sup>, creada el 26 de julio en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, fuese la encargada de redactar un anteproyecto. Éste fue redactado, en total confidencialidad, entre agosto y diciembre de 1977, y tras ser estudiadas las miles de enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, presentado finalmente en abril de 1978. Tanto el Rey como Suárez tenían claro que en la redacción de la Constitución debían participar todas las fuerzas políticas presentes en las Cortes. Pero pronto los socialistas vieron que todos los puntos estaban siendo aprobados por “mayoría mecánica” por UCD y AP, quedando ellos excluidos: el PSOE se negó a seguir participando en la elaboración de la Constitución, y Peces Barba abandonó la ponencia. El consenso estuvo a punto de fracasar, y con él todo lo hasta entonces logrado. Ante el temor al fracaso y a que el texto resultante fuese considerada una “constitución de derechas”, Suárez encomendó, en mayo, a su vicepresidente y hombre de confianza, Fernando Abril Martorell, la tarea de llegar a un entendimiento global con los socialistas. De sus largas reuniones nocturnas con Alfonso Guerra fue surgiendo un nuevo consenso UCD-PSOE, al que pronto se sumaron comunistas y nacionalistas, y del que fue excluido inicialmente AP, provocando un breve abandono de la Comisión rápidamente rectificado por Fraga.<sup>34</sup> «*Es comúnmente admitido que una buena parte de la responsabilidad de la redacción final de la Constitución se debe a la intermediación —cuando no directamente a la pluma— del centrista Fernando Abril Martorell, a la sazón Vicepresidente del Gobierno, y del socialista Alfonso Guerra, Vicesecretario del PSOE, a quienes sus respectivos partidos habían confiado la decisión última sobre el rumbo del proceso negociador*».<sup>35</sup> El único grupo que seguiría sin participar en la elaboración de la Constitución sería el PNV, que reclamaba los derechos nacionalistas vascos recogidos en la doctrina de Sabino Arana.

A la hora de elaborar el texto se tuvo muy presente tanto la Constitución de 1931 —generalmente para no reincidir en sus errores— así como las principales constituciones europeas vigentes, sobre todo la alemana.<sup>36</sup> Según Álvaro Soto, que califica la Constitución como un proceso atípico, original y *sui generis*, hubo tres elementos que tuvieron muy claros los constituyentes. En primer lugar, en el Título II se establecía la Monarquía Parlamentaria como la forma política del Estado español —una vez rechazada en la Comisión Constitucional del Congreso la enmienda republicana presentada por el PSOE en mayo fue reconocida por todos como

<sup>32</sup> «*Veo cumplido un compromiso al que siempre me he sentido obligado como Rey: el establecimiento pacífico de la convivencia democrática sobre la base del respeto a la Ley, manifestación de la soberanía del pueblo. (...) No voy, por supuesto, a exaltar ahora el esfuerzo que nos permitió llegar a esta meta. Pero sí quiero deciros que entre todos hemos construido los cimientos de una estructura sólida para la convivencia en libertad, justicia y paz. (...) La Corona desea y cree interpretar las aspiraciones de las Cortes, una Constitución que dé cabida a todas las peculiaridades de nuestro pueblo y que garantice sus derechos históricos y actuales*». El Rey Don Juan Carlos I en la sesión de apertura conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, el 22 de julio de 1977.

<sup>33</sup> Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca (UCD); Gregorio Peces Barba (PSOE); Manuel Fraga (AP); Jordi Solé Tura (PCE); y Miquel Roca (representante de la minoría catalana).

<sup>34</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2001, pp. 222-223.

<sup>35</sup> Carlos Flores Juberías, “La Constitución del consenso. Una visión valorativa, 25 años después” en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, 2002, p. 15.

<sup>36</sup> *Idem*.

el mejor sistema posible en el momento<sup>37</sup>-. En segundo lugar, «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*», lo cual suponía la incorporación de los postulados constitucionales europeos de la posguerra y sentaba las bases del Estado del bienestar. Por último, tras dejar clara la «*indisoluble unidad de la nación española*», el Título VIII establecía una organización territorial descentralizada del Estado como un Estado de Autonomías, y no como un Estado Federal. Éste fue el asunto que mayores dificultades planteó a los constituyentes. Ante la dificultad de acordar un modelo aceptable para todos, se optó por una fórmula híbrida, abierta, que garantizaba el “derecho a la autonomía” de “nacionalidades y regiones”, sin definir las ni enumerarlas, estableciendo dos procesos alternativos para ejercitarlo, pero sin obligar a hacerlo ni configurar el contenido final de ese derecho en términos diferenciales. En definitiva, la Constitución no impuso solución alguna, pero hacía posibles muchas; aunque ello no fue suficiente para el PNV, que reclamaba la restitución de los fueros de los que habían gozado en el pasado.<sup>38</sup> La falta de precisión en la definición de las competencias del Estado Autonómico y en los mecanismos de coordinación y compensación, que sí tienen los estados federales, ha provocado, a la larga, numerosas tensiones e incertidumbres.

Superados todos los debates de la comisión, el texto fue sometido a votación en ambas cámaras el 31 de octubre de 1978, siendo aprobado por una amplísima mayoría –con escasos votos en contra procedentes de AP y EE, y con abstenciones y ausencias por parte de los diputados del PNV–. El 6 de diciembre de 1978 los españoles acudían de nuevo a las urnas para refrendar la nueva Constitución: con una participación del 67,1%, ésta fue aprobada con un 87,9% de votos a favor y un 7,8% en contra. El día 22 el texto que iba a regular la política española en el futuro, era sancionado por el Rey, finalizando así el proceso de transición política.

La mayoría de críticas a la Constitución vienen a decir que este texto elaborado por consenso, no satisfizo a nadie precisamente porque todos los partidos políticos habían tenido que renunciar a buena parte de sus planteamientos políticos e ideológicos. Se dice que fue una constitución de todos y de nadie a la vez. No obstante, deberíamos tener claro el tremendo valor de la Constitución de 1978: después de dos siglos de historia en los que las constituciones eran redactadas exclusivamente por y para una de esas *dos Españas*, dejando de lado a la otra mitad del país –que haría lo propio cuando se diese la vuelta a la situación electoral y llegase al poder, excluyendo a los que anteriormente la habían excluido–; en la Transición se logró elaborar una nueva constitución en cuya redacción participaron las principales fuerzas políticas –a excepción de los nacionalistas vascos– que perseguían un mismo ideal: dejar atrás las incomprendiones y querellas del pasado y lograr un sistema político que permitiese una convivencia

---

<sup>37</sup> «*Quien ganó el apoyo de los vencidos, con su conducta en la Transición, fue don Juan Carlos. Este fue quien consiguió que los republicanos aceptáramos la monarquía parlamentaria. (...) Por muy republicano que se fuera, no era posible desconocer que don Juan Carlos había abierto las puertas al cambio democrático, corriendo indudables riesgos. Los sectores más ultras le hacían responsable de haber abierto la puerta a los rojos. Al mismo tiempo, el inestable equilibrio entre la naciente democracia y el obsoleto aparato del Estado, en el que los ultras eran aún muy poderosos, quien podía mantenerlo era el Rey. Si en vez del Rey, las Constituyentes se hubieran pronunciado por un presidente de la República, el equilibrio hubiera vuelto a romperse, en detrimento de las libertades democráticas. En realidad, en las Constituyentes ningún partido era favorable a cambiar la forma de Gobierno (...). En la práctica la realidad histórica planteaba la necesidad de aceptar como muy importante el papel de don Juan Carlos, y a partir de ahí, quizá por primera vez en la historia de España, la democracia se identificaba con la monarquía, una monarquía que en su manera de estar ya no se parecía más que en el nombre a lo que había existido antes en nuestro país. (...) Sin negar nuestras convicciones y nuestra historia republicana, afirmé que la izquierda debía apostar por un rey joven, que había abierto la puerta a las libertades (...). Afirmé que, de otro modo, buscando la república podíamos perder la democracia. (...) Una campaña electoral sobre la cuestión hubiera roto profundamente la unidad de las fuerzas acordes en realizar el cambio democrático y hubiera dado a los militares ultras la posibilidad de un golpe de estado, con el pretexto de defender la monarquía*». Santiago Carrillo, *memorias*, Editorial Planeta, Barcelona, 1993.

<sup>38</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2001, pp. 228-231.

pacífica y democrática de todos los españoles, llegando a un punto medio aristotélico. Naturalmente todos los partidos hubieron de renunciar a la absoluta totalidad de sus planteamientos políticos; pero no porque no tuvieran más remedio o recursos para imponer sus intereses partidistas, sino porque, precisamente, la democracia no consiste en la imposición de la mayoría —ello llevaría a la situación descrita anteriormente de las *dos Españas*— sino en la no exclusión de la minoría y en la estima por el *otro*, surgida de la conciencia y del reconocimiento del valor de ese *otro* como una pieza clave y necesaria para que el juego político —y no sólo político— funcione.<sup>39 40</sup> Y esto se logró en la Transición a través de la transacción y el consenso, que no nace sino del potentísimo deseo de superar el disenso anteriormente existente.<sup>41 42</sup> Así pues, con independencia del valor del texto constitucional, lo más valioso que nos dejó la Transición y que reafirmó la Constitución es el espíritu de reconciliación, consenso y concordia surgido del reconocimiento —no abstracto, sino concreto y pragmático— del valor de ese *otro* en la vida política.<sup>43 44</sup>

<sup>39</sup> José Federico de Carvajal, diputado del PSOE y Presidente del Senado (1982-1989), le decía a Fernando Álvarez de Miranda (UCD): «Cuando estábamos juntos en las Cortes yo no podía imaginarte que eras un enemigo porque pensabas diferente que yo. Yo creo que eras un amigo que estabas equivocado en tus ideas. Y verdaderamente eso hizo posible la Transición».

<sup>40</sup> Finkelkraut dice que «la gratitud es la única alternativa al nihilismo del resentimiento», citando a Hannah Arendt: «una gratitud fundamental por las cosas elementales que nos vienen invariablemente dadas, como la vida misma, la existencia del hombre y el mundo. (...) En el ámbito de la política, la gratitud pone el acento en el hecho de que no estamos solos ante el mundo. Solo podemos reconciliarnos con la variedad del género humano y con las diferencias entre los hombres (...) tomando conciencia, como de una gracia extraordinaria, del hecho de que son los hombres y no el hombre quienes habitan la tierra». Alain Finkelkraut, *La humanidad perdida. Ensayo sobre el siglo XX*, Anagrama, Barcelona, 1998, p. 153, citando a Hannah Arendt *The Burden of Our Times*, Londres, 1951.

<sup>41</sup> «La misma democracia nace del reconocimiento del natural disenso entre las personas y los colectivos que integran una sociedad. No hay que olvidar, por tanto, que la democracia consiste justamente en la búsqueda permanente del consenso, a sabiendas de que lo normal es el disenso, y ahí estriba su grandeza, en ser un discurso inacabado, un relato en construcción y un experimento que obliga a tener en cuenta que en la sociedad se albergan tensiones, desgarros incluso, y que la solidaridad, por más que se proclame, no es un valor asimilado en la cotidianidad de la vida pública (...)». Juan Sisinio Pérez Garzón, “Cuestiones a propósito de las dos Españas” en *Debate. Los intelectuales y la idea de España*, RIFP /27 (2006), pp. 215-220.

<sup>42</sup> «Si la Constitución fue hija del consenso, fue principalmente porque su gestación se produjo en el marco de un proceso de cambio político —la Transición— en el que la reconciliación y la superación de las “dos Españas” había sido ya elevado a la categoría de valor superior, de objetivo final. De hecho, los debates constituyentes se desarrollaron al tiempo que se ponían en marcha otras iniciativas de distinta naturaleza destinadas bien a cerrar viejas heridas —como la Ley de Amnistía o la restauración de la Generalitat de Cataluña—, bien a ampliar el apoyo popular de las nuevas instituciones —como los llamados Pactos de La Moncloa, de octubre de 1977—. Carlos Flores Juberías, “La Constitución del consenso. Una visión valorativa, 25 años después” en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, 2002, pp. 9-23

<sup>43</sup> «Con independencia del valor del texto constitucional, lo más valioso que nos dejó la Transición y que reafirmó la Constitución es el espíritu. El espíritu de reconciliación, el espíritu de consenso. Ese espíritu de concordia que tanto necesitamos y que algunos van perdiendo por el camino. La Constitución de 1978 es el resultado del esfuerzo colectivo de nuestros padres que, frente a la lucha, eligieron pensar distinto. Decidieron tolerar las diferencias, convivir y estar unidos en la diversidad. Buscaban una España mejor. Creían que era posible una España mejor y no se equivocaron. La Constitución no es perfecta, pero es sólida. España no es perfecta, pero es un país sólido. Tenemos que salvar la Carta Magna de estos momentos de crisis, tensión y discrepancia. La Constitución no tiene la culpa. (...) nos enseñó que el diálogo, el pacto, el consenso, no eran utopías. La responsabilidad de mantener vivo el espíritu de 1978 corresponde a políticos y ciudadanos. Si los tiempos demandan reformas, se llevarán a cabo por consenso de todos los españoles». Esteban González Pons, “La Constitución de 1978: ‘¿Esto funciona?’” en *Diariocrítico.com*, 2014, [http://www.diariocritico.com/opinion-analisis/re-forma-constitucional/esteban-gonzalez-pons/regeneracion-democratica/regeneracion-politica/448765]

<sup>44</sup> «No faltarán intelectuales orgánicos que defiendan la progresiva crispación como exigencia del pluralismo político y del derecho a defender por todos los medios la propia ideología. Creemos que está constitucionalizado el pluralismo razonable; no el pluralismo radical que practica una crítica sistemática de los adversarios, a los que sin pararse a pensar se trata como enemigos. Respetemos las ideas y los ideales generosos. Pero a las ideologías acerquémonos con cierta prevención. Las ideas, para ser tales, son fruto de la acción de pensar. Pero las ideologías políticas son ideas y creencias tenidas por ciertas por quienes no las han pensado y cumplen la

Pero la aprobación de la Constitución, si bien supuso el final de la transición política, no supuso el final de la Transición entendida como un proceso global más amplio. En primer lugar, porque la definición de nuevas reglas de juego no garantizaba automáticamente su aplicación. Así pues, dada la existencia de dudas fundadas sobre la capacidad de los primeros gobiernos democráticos para generar políticas nuevas en el ámbito de la organización territorial del Estado, algunos especialistas sostienen que la transición no debe darse por concluida hasta el 25 de octubre de 1979, fecha de la aprobación mediante referéndum de los primeros estatutos de autonomía, correspondientes a Cataluña y el País Vasco. En ocasiones, el cierre de la transición también se relaciona con el fallido golpe de Estado militar del 23 de febrero de 1981, o incluso con el aplastante triunfo del PSOE en las denominadas “elecciones del cambio” de octubre de 1982, por entender que solo a partir de entonces pueden considerarse superados los grandes retos a los que hubo de enfrentarse el proceso democratizador, aunque estos dos últimos hitos corresponden más al fenómeno de consolidación democrática que al proceso de transición *sensu stricto*.

### 4. La consolidación democrática y sus retos (1979-1982)

---

La aprobación de la nueva Constitución y la posterior adopción de los estatutos de autonomía para Cataluña y el País Vasco marcaron el final del proceso de transición a la democracia en España, abriéndose una etapa de consolidación democrática. El proceso de consolidación, iniciado incluso antes de que finalizara el de transición, estuvo caracterizado por la reacomodación de los principales actores políticos, sociales e institucionales al nuevo sistema político surgido del consenso constituyente. En muchos casos, ello requirió una rebaja de las expectativas generadas durante la transición, dando lugar a numerosos conflictos y sinsabores.<sup>45</sup>

Según Linz y Stepan, la consolidación democrática se produce en tres ámbitos: el de las actitudes –cuando una mayoría de los ciudadanos cree que la democracia es la mejor fórmula de gobierno–; el de las conductas –cuando ningún actor político, social, económico o institucional de ámbito nacional utiliza recursos significativos a fin de crear un régimen no democrático–; y el estrictamente constitucional –cuando los actores gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el territorio del Estado se acostumbran a dirimir sus conflictos en el nuevo marco democrático–.<sup>46</sup>

La consolidación de la joven democracia española hubo de hacer frente a cuatro principales retos estrechamente vinculados entre sí: la construcción del estado autonómico; la acción terrorista; la amenaza involucionista; y la crisis de liderazgo de Suárez y UCD.

El primer reto al que tuvo que hacer frente nuestra democracia fue la construcción del Estado autonómico. Los representantes electos de muchas regiones de España no tardaron en seguir el ejemplo de Cataluña y País Vasco, algunos de ellos –Andalucía, principalmente– buscando el máximo nivel de competencias. Finalmente, ante el temor a que las reivindicaciones de autonomía siguieran creciendo, en julio de 1981 el gobierno y el PSOE firmaron unos acuer-

---

*función de economizar el esfuerzo de pensar. Las ideologías son pensamiento simplificado para la movilización y manipulación de las masas a las que alimentan de cierto instinto agresivo, que se cree respetable. Y que se caracteriza por no albergar ningún sentimiento de culpa individual, que recae siempre en «los otros». Tales ideologías pueden construirse no para «mentes abiertas», sino para «mentes cerradas», (...) y a la cerrazón contribuirán a diario los medios de comunicación que se hayan convertido en epifenómenos de los respectivos partidos. Como ha sostenido Merton, en nombre de las ideologías se desemboca en un dogmatismo reforzado y en un nihilismo intelectual. Y si los dirigentes de los partidos optan por la adhesión a ideologías cuyos distintivos centrales son excluyentes de los que sostiene la ideología del partido adverso, los militantes serán más radicales que los electores. Convencidos de que están en posesión de la verdad serán refractarios al diálogo y las respectivas tesis no serán reconciliables». Oscar Alzaga Villaamil, “El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)” en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 25, UNED, 2010, pp. 113-128.*

<sup>45</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2001, p. 233.

<sup>46</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2006, p. 22.

dos mediante los cuales se acordó limitar el acceso a la autonomía por el artículo 151 –que otorgaba rápidamente el máximo nivel de competencias– a las cuatro comunidades donde ya se habían celebrado referendos (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), dejando para las demás la vía del artículo 143 –que desembocaba en un nivel inferior de competencias–. Se produjeron algunos conflictos como el de Navarra, región que los nacionalistas vascos pretendieron integrar en el País Vasco, pero que finalmente se constituyó como Comunidad Foral.<sup>47</sup>

El fenómeno que más dificultó la consolidación de la democracia –el terrorismo– guarda estrecha relación con el proceso autonómico. Paradójicamente, lejos de contribuir a la desaparición de ETA, la aprobación de la Constitución y del Estatuto de Guernica, así como la formación de un gobierno vasco de signo exclusivamente nacionalista, provocaron un recrudecimiento del terrorismo etarra. Así, mientras que en 1977 ETA fue responsable de 10 muertes, en 1978 se atribuyó 66, y en 1979 causó otras 76, alcanzando la espeluznante cifra de 92 asesinatos en 1980, el año más sangriento de su existencia. En suma, cuanto más avanzaban la democratización y la autonomía vasca, mayor fue la resistencia etarra.

A fin de provocar una reacción militar que abortara el experimento autonómico y confirmara la supuesta naturaleza irremediadamente represiva del Estado español, ETA actuó preferentemente contra miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad. Por motivos obvios, los militares más sensibles a esta estrategia eran los que prestaban sus servicios en la Guardia Civil y la Policía Armada, los dos cuerpos más castigados por la violencia etarra, y muy especialmente aquellos que habían estado destinados en el País Vasco. Algo más de 300 policías, guardias civiles y militares fueron asesinados en España entre las elecciones de 1977 y la intentona de febrero de 1981, la mayoría de ellos a manos de ETA. Más allá de su ideología ultraderechista y de su consideración de que el Gobierno era débil, esto era lo que realmente unía a los protagonistas de proyectos involucionistas como la llamada ‘operación Galaxia’, abortada en noviembre de 1978, o como el fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

No obstante, resulta sorprendente que las Fuerzas Armadas no interviniesen más decididamente durante la transición. En realidad, éstas solo actuaron como tal institución en dos ocasiones: tras la legalización del PCE, que acataron tras manifestar su rechazo colectivo, y antes de la promulgación de la amnistía general, para evitar que se beneficiaran de ella los oficiales expulsados por su pertenencia a la Unión Militar Democrática. Según Charles Powell, ello se debió en buena medida a la eficacia de la legitimación retrospectiva de la democracia protagonizada por la figura de Juan Carlos I, a quien percibían como Rey-Soldado, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y sucesor nombrado por Franco, lo cual facilitó la transmisión de lealtades de un régimen a otro –cosa que no había sucedido con Suárez, en el que muchos militares nunca depositaron su confianza–. Además, cuando un ejército aspira a intervenir en ámbitos ajenos al estrictamente militar, debe existir un cierto consenso previo en torno a la alternativa que defiende, además del liderazgo necesario para impulsarla. En el caso español nunca existió tal consenso, ni entre las tres armas, ni entre las distintas generaciones representadas en el cuerpo de oficiales. En suma, los militares demostraron ser lo suficientemente influyentes como para limitar la intervención de los civiles en el ámbito castrense, pero no como para detener –ni condicionar significativamente– el propio proceso democratizador. No obstante, los numerosos episodios de desobediencia protagonizados por oficiales refractarios fomentaron una sensación de precariedad insuficientemente compensada por la débil respuesta de las autoridades civiles.<sup>48</sup>

Los tres fenómenos antes mencionados explican en buena medida la erosión de la popularidad y autoridad de Suárez y sus gobiernos, así como el afloramiento de serias tensiones en el seno de su partido. La heterogeneidad de origen de la UCD había hecho que la ideología de la coa-

<sup>47</sup> Álvaro Soto, *op. cit.*, 2005, pp. 152-153.

<sup>48</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2001, p. 254-267.

lición fuese vaga y ecléctica, por lo que nunca se constituyó como “un verdadero partido”. Sus éxitos se debieron, sobre todo, al liderazgo que tuvo durante un cierto tiempo Adolfo Suárez; pero una vez que éste decayó, se deshizo con gran facilidad e inusitada rapidez. Pero ello no había supuesto un problema hasta después de las elecciones de 1979.<sup>49</sup> Esto se debió, en primer lugar, a que el consenso existente hasta entonces entre las principales fuerzas políticas había otorgado al gobierno, y sobre todo al propio Suárez, una notable autonomía en relación con su propio partido. Al darse por finalizado el consenso constituyente, tanto los ‘barones’ de UCD como el propio grupo parlamentario reclamaron un mayor protagonismo, que el presidente no quiso concederles. En segundo lugar, a partir de 1979 se desató una viva competencia entre partidos que no se había dado durante el periodo constituyente, como puso de manifiesto la moción de censura presentada por el PSOE en mayo de 1980. A partir de entonces, AP y el PSOE actuaron como una ‘pinza’ contra los centristas, con el propósito de socavar la mayoría gubernamental fomentando la deserción de diputados conservadores y socialdemócratas, respectivamente. Por último, una vez elaborada la Constitución y abandonado el consenso, las instituciones de la sociedad civil, sobre todo la Iglesia y las organizaciones empresariales, se mostraron crecientemente exigentes en relación con el gobierno, lo cual alimentó a su vez las discrepancias programáticas ya existentes en el partido.<sup>50</sup> A lo largo de 1980 se produjo asimismo un creciente distanciamiento entre Suárez y el Rey. Juan Carlos era plenamente consciente de que la opinión pública y la clase política todavía le asociaban estrechamente con la persona que había elegido para conducir el proceso democratizador, y temía que su caída pudiese comprometer a la Corona. El Rey empezó a criticar al presidente en presencia de terceros —especialmente en presencia de altos mandos militares como Armada—, diciendo que Suárez ya no era parte de la solución sino del problema, y que había que buscar un recambio. De este modo, el propio Rey contribuyó a la deslegitimación de Suárez, que vio cómo su gobierno contaba cada vez con menos apoyos.<sup>51</sup>

Abrumado por este cúmulo de factores, Suárez presentó su dimisión al Rey el 27 de enero de 1981, generándose un vacío de poder que fue aprovechado por los golpistas para decretar el estado de sitio en la región militar de Valencia y ocupar el Congreso de los Diputados en la tarde del 23 de febrero, interrumpiendo la votación de investidura de Leopoldo Calvo Sotelo. En cambio, no lograron que se sumara la División Acorazada Brunete, ni que el teniente general Alfonso Armada accediese al palacio de la Zarzuela, para dar a entender que la intentona contaba con el apoyo de Don Juan Carlos —cuestión muy debatida—. Aunque la actuación de éste fue decisiva para abortar el golpe, también puso de relieve que, salvo raras excepciones, los altos mandos militares que se opusieron a la asonada no actuaron por lealtad a la Constitución o al gobierno, sino por obediencia al monarca. Sea como fuere, los golpistas contribuyeron involuntariamente a la consolidación de la democracia que habían pretendido derribar, y las multitudinarias manifestaciones en apoyo de la Constitución celebradas tras el golpe marcaron el fin del desencanto popular que se había instalado en la vida política española desde 1979, dando paso a una nueva etapa caracterizada por la esperanza en un sistema político que, a pesar de sus posibles defectos, era sin duda preferible a la alternativa autoritaria que se había pretendido imponer. El intento fallido de restaurar un régimen dictatorial había puesto nuevamente en boca de todos el grito de «*Todo menos que vuelva a pasar lo que pasó*».

<sup>49</sup> Las elecciones generales de marzo fueron ganadas por la UCD sin mayoría absoluta, seguida del PSOE, que se consolidó como el principal partido de la oposición, acortándose, además, la distancia entre ambos. En las elecciones municipales de abril se acentuó este cambio de tendencia: la UCD fue el partido que más votos obtuvo, pero la diferencia con el PSOE se redujo con respecto a las elecciones generales. El PSOE gracias a un acuerdo con el PCE consiguió las alcaldías de las capitales más pobladas. Las elecciones autonómicas de 1980 pusieron de manifiesto el descenso de la UCD. En el País Vasco triunfó el PNV; en Cataluña CiU; en Galicia AP y en Andalucía el triunfo de los socialistas fue total. Los resultados de estas tres elecciones de 1979 y 1980 ponen de manifiesto el progresivo hundimiento de la UCD.

<sup>50</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2006, p. 23.

<sup>51</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2001, pp. 279-292.

La subida al poder de Calvo Sotelo fue algo que sorprendió mucho tanto a los ciudadanos como a los propios integrantes de UCD, ya que Calvo Sotelo no estaba integrado en ninguna de las familias de poder de UCD. Esto supuso también un problema interno ya que en torno a la figura de Calvo Sotelo surgieron todo tipo de rumores, propiciando un proceso de descomposición del partido.<sup>52</sup> Aunque de breve duración, el gobierno de Calvo Sotelo hizo una importante aportación a la consolidación de la democracia. A ello contribuyó sin duda su decisión de recurrir la escandalosamente benévola sentencia a los golpistas del Consejo Supremo de Justicia Militar, endurecida posteriormente por el Tribunal Supremo, que permitió que un tribunal civil dijese la última palabra al respecto. Lo mismo cabe afirmar de la Ley de Defensa de la Democracia aprobada en marzo de 1981, que permitió al Estado actuar contra la infraestructura propagandística tanto de los golpistas como de ETA. Aunque controvertida, la adhesión de España a la OTAN en mayo de 1982 también contribuyó a redefinir el papel de las Fuerzas Armadas. En cambio, Calvo Sotelo poco pudo hacer en relación con la crisis interna de UCD. Los conflictos internos se tradujeron en sucesivos abandonos del grupo parlamentario centrista, entre ellos el del propio Suárez en julio de 1982, viéndose obligado a convocar elecciones anticipadas.

Tanto la dimisión de Suárez como la desintegración de UCD contribuyeron a la consolidación del sistema democrático. Aunque ésta no exige necesariamente que se produzca la alternancia en el poder, quizás sí sea un requisito imprescindible la desaparición de la escena de quienes han protagonizado la transición propiamente dicha. Además, la crisis de UCD puso fin a la existencia de un instrumento-puente, surgido en las circunstancias excepcionales de la transición, y que no fue capaz de institucionalizarse como partido político. En este sentido, la desintegración de UCD puede interpretarse como un síntoma de la consolidación del sistema, ya que no se hubiese producido de haber existido todavía en la sociedad –y en las élites políticas– el temor a la polarización que había justificado su creación. Para entonces, el PSOE, que obtuvo el 48% de los votos y 202 escaños en las elecciones de octubre de 1982, había desechado el radicalismo izquierdista de su etapa antifranquista, y AP, que pasó a convertirse en el principal partido de la oposición con el 26% de los votos y 107 actas, había superado en buena medida la nostalgia neofranquista de sus orígenes. En cierto sentido, la UCD dejó de ser necesaria debido precisamente al éxito del proceso que había pilotado.

Una mayoría de autores considera que la democracia española completó su proceso de consolidación a lo largo de la primera mitad de la década de los ochenta. Según este análisis, el primer requisito de la consolidación en cumplirse habría sido el de las actitudes o creencias de los ciudadanos: desde finales de los años setenta eran ya mayoría quienes opinaban que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, y la intentona golpista de 1981 sirvió para alertar a la ciudadanía sobre la fragilidad del nuevo régimen, lo cual se tradujo en una mayor adhesión al mismo. En lo que a los comportamientos se refiere, el fallido golpe demostró que un actor institucional de ámbito nacional todavía utilizaba recursos significativos con el propósito de crear un régimen no democrático, pero su fracaso y el rechazo social que provocó bastaron para convencer a los más recalcitrantes de sus escasas posibilidades de éxito. Finalmente, y en lo referido al ámbito constitucional, si bien ETA político-militar abandonó la lucha armada en 1982, el resto de la organización siguió negándose a dirimir sus conflictos en el marco de las leyes, los procedimientos y las instituciones sancionadas por el nuevo orden democrático.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Álvaro Soto, *op. cit.*, 2005, p. 176.

<sup>53</sup> Charles Powell, *op. cit.*, 2005, pp. 24-25.

### III. A modo de conclusión: *¿De todas las historias de la Historia sin duda la más triste es la de España, porque termina mal?*

Escribió el poeta Jaime Gil de Biedma en 1962 unos versos, musicalizados posteriormente por el cantautor Paco Ibáñez, que decían así: «*De todas las historias de la Historia, sin duda la más triste es la de España, porque termina mal*»<sup>54</sup>. Pues bien, nos atrevemos a decir que estos versos, escritos en los años de la dictadura de Franco con un gran sentimiento pesimista hacia la historia reciente española –y con razón, teniendo en cuenta la herida de las *dos Españas* abierta por la República, la Guerra Civil y el Franquismo–, dejaron de ser válidos para un momento como la Transición Española.

Lejos de idealizar la Transición y de dotarla de un halo de sacralidad, con este trabajo hemos querido recalcar y reafirmar el inmenso valor que tuvo este momento histórico, en el que la sociedad y los políticos se reconciliaron los unos con los otros, dejaron de velar por sus intereses particulares, ideológicos y partidísticos, y decidieron colaborar –es decir, trabajar juntos– para ver cumplido un objetivo común a todos ellos: lograr una convivencia pacífica, libre y democrática entre todos los españoles, dejando atrás de una vez por todas los rencores y las diferencias que habían llevado a las generaciones anteriores a enfrentarse en una traumática Guerra Civil. Los españoles decidieron que ya había llegado el momento en que la historia de España dejase de ser *la más triste de todas las historias de la Historia*. Y para ello tenía que terminar bien. Y terminó bien. Bien para todos. Para todos los que querían la democracia. Para todos los que quisieron reconciliarse definitivamente, que fueron todos.

---

<sup>54</sup> Jaime Gil de Biedma, *Triste historia*, 1962.



## IV. Bibliografía

Han sido numerosas las obras de referencia empleadas en este trabajo, y de muy diversos tipos: desde libros generales dedicados a la Transición, hasta fuentes primarias como los *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados* o como los discursos televisivos de Suárez; pasando por obras más específicas, artículos de revistas y periódicos, declaraciones de grandes historiadores, políticos e intelectuales acerca del tema, e incluso materiales multimedia de naturalezas muy distintas —documentales, discursos y acontecimientos de la época capturados en video, informativos y noticiarios, canciones, etc.—.

### PRINCIPALES LIBROS Y ARTÍCULOS:

AGUILAR, Fernando Sebastián, “Aportación de la Iglesia Católica a una transición reconciliadora”, *Revisiones*, vol. 3, pp. 71-92, 2007.

ALZAGA VILLAAMIL Óscar, “El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 25, UNED, 2010, pp. 113-128.

—, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Editorial Trotta, Madrid, 2011.

CARRILLO, Santiago, *Memorias*, Planeta, Barcelona, 1993.

FINKIELKRAUT, Alain, *La humanidad perdida. Ensayo sobre el siglo XX*, Anagrama, Barcelona, 1998.

GONZÁLEZ PONS, Esteban, “La Constitución de 1978: ‘¿Esto funciona?’” en *Diariocrítico.com*, 2014, [<http://www.diariocritico.com/opinion-analisis/re-forma-constitucional/esteban-gonzalez-pons/regeneracion-democratica/regeneracion-politica/448765>], último acceso 25-04-2015.

JUBERÍAS, Carlos Flores, “La Constitución del consenso. Una visión valorativa, 25 años después”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Nº. 40, 2002, pp. 9-23.

LINZ, Juan J., “Una interpretación de los regímenes autoritarios”, *Papers: Revista de Sociología*, Nº 8, Yale University, 1978, pp. 11-26.

MARAVALL, José María, *La política de la transición, 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981

PAYNE, Stanley George, “¿Tardofranquismo o pretransición?”, *Cuadernos de la España Contemporánea del Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (Instituto de Estudios de la Democracia)*, CEU Ediciones, Nº. 2, 2007, pp. 5-15.

PAYNE, Stanley George, “Historia y transición democrática”, *Cuadernos de pensamiento político de la FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales)*, Nº. 9, enero-marzo, 2006, pp. 9-17.

PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio (2006), “Cuestiones a propósito de las dos Españas”, *Debate. Los intelectuales y la idea de España, RIFP /27*, pp. 215-220.

PITA BRONCANO, Carmen, “La Constitución Española de 1978: el consenso”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Nº 21, 2003, Universidad de Extremadura, pp. 453-465.

POWELL, Charles, *El piloto del cambio. El rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Planeta, Barcelona, 1991.

—, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001.

—, “El camino a la democracia en España”, *Cuadernos de la España Contemporánea del Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (Instituto de Estudios de la Democracia)*, CEU Ediciones, Nº. 1, 2006, pp. 5-26.

— & BONNIN, Pere, *Adolfo Suárez*, Ediciones B., Barcelona, 2004.

RAMÍREZ, Manuel, *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

SOTO, Álvaro, *Transición y cambio en España 1975-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

## LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA A LA DEMOCRACIA

——, “El reinado de Juan Carlos I. Transición y cambio (1975-1996)”, VV.AA., *Historia Contemporánea de España. Siglos XIX y XX*, Silex Ediciones, Madrid, 2008.

TUSELL, Javier & QUEIPO DE LLANO, Genoveva G., *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Crítica, Barcelona, 2003.

—— & SOTO, Álvaro (eds.), *Historia de la Transición 1975-1986*, Alianza, Madrid, 1996.

### FUENTES:

Declaración del Partido Comunista de España, *Por la reconciliación nacional, por una solución democrática y pacífica del problema español*, Junio de 1956.

*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Años 1977 y ss.

*Diario de Sesiones del Senado*, Años 1977 y ss.

SUÁREZ, Adolfo, *Un nuevo horizonte para España. Discursos del presidente del gobierno. 1976-1978*, Servicio Central de Publicaciones, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1978.

“Resumen del informe de la Comisión Ejecutiva. XIIIº congreso”, *El Socialista*, primera quincena de diciembre de 1974.

### OTROS MATERIALES:

Archivo de RTVE, [<http://www.rtve.es/television/archivo/>].

DE HARO, Fernando (coord.), *La Transición Española. La fuerza de la reconciliación*, Asociación Cultural Encuentro Madrid y la Asociación para la Investigación y la Docencia Universitas, 2012.

Especial Adolfo Suárez, [[http://www.transicion.org/ESPECIAL\\_ADOLFO\\_SUAREZ/index.html](http://www.transicion.org/ESPECIAL_ADOLFO_SUAREZ/index.html)].

Especial Juan Carlos I, [[http://www.transicion.org/Destacados\\_flash/Reinado\\_JuanCarlosI.php](http://www.transicion.org/Destacados_flash/Reinado_JuanCarlosI.php)].

Filmoteca de RTVE, [<http://www.rtve.es/filmoteca/>].

Filmoteca del NO-DO, [<http://www.rtve.es/filmoteca/no-do>].

Fundación oficial de la Transición Española, [<http://www.transicion.org/index.php>].

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando (coord.), *Memoria de España. España en libertad*, 1995. Disponible en línea [<http://rtve.es/alcarta/videos/memoria-de-espana/memoria-espana-espana-libertad/1506079/>], último acceso, 26/04/15.

PREGO, Victoria (coord.), *La Transición*, 1995. Disponible en línea [<http://www.rtve.es/archivo/la-transicion-serie/>], último acceso, 26/04/15.

RTVE, *Los años del NO-DO*, [<http://www.rtve.es/alcarta/videos/los-anos-del-no-do>].