

# Del régimen autoritario de Franco a la democracia: la transición política

Juan Ferrando Badía

## I. EL REGIMEN AUTORITARIO ESPAÑOL (1939-1975)

### A) Introducción

#### a) Intentos de tipificación del Régimen de Franco

SEGUN LA TIPOLOGIA de los sistemas y los regímenes que hemos expuesto en otro lugar<sup>1</sup> el Régimen de Franco es subsumible en la subcategoría de subsistema autoritario por un lado —si nos atenemos al fundamento de su *poder*—, y de totalitario *flexible* si lo enfocamos desde la perspectiva de la inserción de los gobernados en la vida pública.

Con el fin de comprender mejor su esencia, analizaremos los términos *autoritario-paternalista* y *totalitario*. Todo régimen autoritario, por regla general, se contenta con tener el poder concentrado del Estado y de su desempeño, y no trata de determinar y reglamentar hasta en sus mínimos detalles toda la vida social, sometiéndola a una ideología rígida y cerrada. En tanto exista una ideología política en el régimen autoritario, su actitud se limita a defender y justificar la estructura política existente como condicionada por la tradición y como la más idónea para el bien común de la comunidad estatal. Este tipo de regímenes, al

<sup>1</sup> Sobre la tipología de los sistemas y regímenes políticos. Vid. presentación en el libro de J. Ferrando Badía (en colaboración) *Regímenes Políticos Actuales*. Ed. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 15-65.

no pretender absorber la sociedad en el Estado, tan sólo se le puede aplicar con limitaciones la característica de la total integración política de la sociedad en el Estado; y tan sólo se le puede tipificar como un régimen totalitario *flexible*.

En oposición al autoritarismo, el concepto de *totalitario* hace referencia al control del Estado de todo el orden político, social y moral y su inserción en la dinámica estatal. La actividad de un régimen *totalitario* sobrepasa ampliamente a la de un régimen *autoritario*; la total integración política pertenece al distintivo esencial de todo régimen *totalitario* tipificado como *rígido*.

La distinción encontrada entre regímenes autoritarios y totalitarios nos viene bien para aplicarla a los regímenes o formas de gobierno de la España de Franco y al Portugal de Oliveira Salazar. A éstos los consideramos pertenecientes al grupo de regímenes *autoritarios-paternalistas*. Los regímenes socialistas de la actualidad y los fascismos italiano y alemán los consideramos pertenecientes a los regímenes totalitarios *rígidos*.

Los regímenes *autoritarios-paternalistas* o *totalitarios-flexibles* se asientan en una personalidad política que se considera "excepcional", con dotes de flexibilidad y pragmatismo y con una ideología *no* cerrada. Suelen permitir no sólo una pluralidad de grupos sociales, sino también la asociación al poder de pluralidad de grupos políticos más o menos definidos. A este tipo de regímenes se les presentaban diversas soluciones y/o salidas si querían garantizar su sucesión y pervivencia: caminar hacia el modelo totalitario "rígido", dando coherencia ideológica al sistema y rigidez organizativa y constitucional al partido, o acercarse cada vez más a los modelos democráticos; reconociendo igualdad jurídico-política a todos los grupos políticos que compartiesen la ideología del régimen. Este fue, por ejemplo, el caso de España.

También les cabía una *salida* que era la de convertirse en simples *dictaduras militares*. En este caso, todo el ordenamiento constitucional quedaría en suspenso, en letra muerta, y sería la negación misma del intento político que hubiera pretendido el "fundador": crear un *nuevo* Estado.

Lo que nosotros pretendemos aquí y ahora es demostrar que el ex-Régimen *autoritario-paternalista* español, a la muerte de su fundador, tenía que transformarse o en un régimen democrático *pluralista* o en *totalitario*. En este estudio se analiza cómo, desde los comienzos mismos

del régimen autoritario español, se permitió o toleró un cierto pluralismo social y político que, presionando sobre las estructuras políticas, tenía que motivar que el régimen que creara Franco no tenía más salida que la de transformarse en democracia pluralista, como así sucedió.

### B) *El Régimen autoritario-paternalista español*

El sistema autoritario se basa, teóricamente al menos, en la persona de un jefe o líder. En él se concentra la *plenitud* de la *potestad constituyente y legislativa*.

En el marco del Régimen *autoritario* español, el *caudillaje* ostentaba la titularidad del *poder constituyente* de un presunto nuevo Estado, aunque la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (de 26 de VII de 1947) pretendía limitar, teóricamente al menos, el *poder constituyente personal*, debido al apartado 2 del artículo 10 de dicha Ley Fundamental: "Para derogarlas o modificarlas (las Leyes Fundamentales) será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación".

En sus momentos *fundacionales*, los regímenes políticos *autoritarios* no están institucionalizados y se reducen y concretan a la persona del presunto "fundador"; pero, a medida que se va desarrollando "el nuevo Estado", el *poder constituyente personal* va autolimitándose, teóricamente al menos, mediante la creación de instituciones que, *de jure* deberían de asumir algunas funciones antes absorbidas o concentradas en él. A medida que se normativiza el poder político, *objetivándolo* del "fundador", se iría institucionalizándose el poder, es decir, iría constituyéndose el Estado.

La duración de todo régimen autoritario-paternalista o totalitario *flexible* dependería de la vida del llamado "fundador" y de la élite instalada con él en el poder. Desaparecido el primero y agotada esta última, pues se trata de minorías cerradas, el régimen autoritario se verá forzosamente obligado a inclinarse por el sistema democrático o por el sistema autocrático-totalitario. Si predomina el pluralismo social y la clase política abre sus puertas a nuevos vientos y colores políticos, desembocará en una *democracia de tipo occidental*; si, por el contrario, su mentalidad, manera de pensar y sentir más *pasionales* que *racionales* se transforman en ideología rígida y compacta, el régimen, al intentar imponerse a todos los grupos sociales y políticos hasta entonces tolerados, desembocará en el sistema *totalitario*.

### C) *La teoría del caudillaje*

El poder personal –en sus diversas modalidades históricas– ha surgido siempre en épocas de crisis de la sociedad en cuestión. Pero, todo poder personal lleva en sí dos problemas: el peligro de abuso de autoridad y el de su sucesión. Ambos problemas sólo pueden ser resueltos institucionalizando jurídicamente el Poder, es decir, sometiéndolo a normas. Estas, a la vez que impedirán las extralimitaciones de su poder, le asegurarán la sucesión.

Las diversas Leyes Fundamentales españolas –especialmente la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947 y la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967– obedecían a este objetivo: la institucionalización jurídica del poder, es decir, la formación de un Estado.

El *caudillaje*, técnicamente hablando, no es *dictadura*. La teoría del caudillaje que, en España elaboró F. Javier Conde, es la que ha estado vigente durante los cuarenta años del Régimen autoritario. Aunque tanto la dictadura como el caudillaje surgen en período de crisis y supone una confianza personal en el dictador, los caracteres diferenciadores son: el dictador no tiene la *plenitudo potestatis*, implícita en la naturaleza del *caudillaje*; la dictadura está traspasada de provisionalidad y temporalidad, ya que la dictadura supone, teóricamente al menos, la idea de una situación transitoria para volver a la normalidad una vez desaparecidas las causas que impiden la correcta aplicación de la Constitución vigente. Toda dictadura es, por esencia, *restauradora*. El “caudillaje” también se distingue de la mal llamada “dictadura revolucionaria o dictadura constituyente”, en que no es una institución anormal y provisional para volver al orden constitucional precedente, sino de destrucción del mismo y creación revolucionaria o pseudorrevolucionaria de otra organización política legislativa de la convivencia.

La dictadura no es una forma del poder, sino un modo particular de su ejercicio, por el contrario el poder personal es, como expone Burdeau y Lapiere, una forma de poder, el carismático: mandan quienes son capaces de suscitar, por su heroísmo, la adhesión de aquéllos a quienes mandan. El fundamento de la autoridad del jefe radica en que se presume que posee dotes excepcionales. Sánchez Agesta hablará de sublimación del prestigio. El mando en que el caudillo y un pueblo se identifican es la participación en una misma empresa.

#### D) Evolución y estructura del Régimen autoritario español

La guerra civil española dio origen a una jefatura política peculiar representada por el *caudillaje* de origen circunstancial, que luego se legalizaría como una forma permanente del ejercicio del mando. La figura del caudillo era la institución capital del Régimen autoritario español. Los rasgos que caracterizaban la figura del Jefe del Estado autoritario español eran las siguientes:

- a) Exaltación personal del Jefe y su identificación con el supuesto destino histórico del pueblo.
- b) Plenitud del poder concentrado en sus manos.
- c) Ausencia de un control institucional de su ejercicio, pues el Jefe de Estado, Franco, sólo era responsable ante Dios y ante la historia.

La figura política del *Caudillo* tuvo un reconocimiento formal jurídico, en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, pero la constitucionalización del Caudillo como poder constituyente personal tuvo su historia: *La Junta de Defensa Nacional*, creada por Decreto del 24 de julio de 1936, nombró, a Franco, en fecha 29 de setiembre de 1936, Jefe de Gobierno; asumiendo todos los poderes políticos de la Nación, y asignándole, al mismo tiempo, la función de Generalísimo de las Fuerzas Nacionales de Tierra, Mar y Aire. Este Decreto representó el comienzo de regulación constitucional del caudillaje, en términos de Derecho positivo. La cualificación de *Caudillo* fue adoptada en el Decreto de 28 de Setiembre de 1937. Más tarde, en el Decreto de 31 de julio de 1939 por el que se aprobaban los Estatutos de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, encontró su plena enunciación la cualificación de *Caudillo*.

Franco fue, en conclusión, Jefe del Movimiento, Jefe del Gobierno del Estado español, Jefe del Estado y Generalísimo de todas las fuerzas de Tierra, Mar y Aire. La figura del Caudillo era central en el presunto nuevo Estado español, y su noción jurídica se delineó a través de las distintas leyes que se fueron promulgando en España.

Las atribuciones del Jefe del Estado, Franco, podían sistematizarse de la manera siguiente: en legislativas, ejecutivas, militares y políticas.

El Caudillo era, al decir de G. Mammucari, un órgano constituyente permanente. El llamado "Alzamiento Nacional" inició un proceso constituyente supuestamente revolucionario, que fue evolucionando — desde un punto de vista legal— hacia una *cierta* institucionalización del poder personal en fórmulas jurídico-estatales; entendiéndose siempre por

Estado el *poder institucionalizado jurídicamente*. Todas las leyes fundamentales en que cristalizó el citado proceso fueron emanación de la *voluntad constituyente* del "Caudillo".

*E) Las notas características del Estado autoritario español*

Del análisis jurídico de las siete Leyes Fundamentales se pueden deducir las notas que pretendían ser cualificadoras del Estado creado por Franco. Veámoslas:

a) La forma política del Estado era, dentro de los llamados "principios permanentes e inalterables" del *Movimiento Nacional*, la *Monarquía tradicional, católica, social y representativa*. Pero, la Monarquía de que nos habla la *Ley de Sucesión* no era una Monarquía dinástica restaurada; se trataba de una Monarquía instaurada.

b) El Estado se declaraba abiertamente confesional: "... la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de protección oficial" (art. 6 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945).

c) El Estado español se definía social en un doble sentido: en primer lugar, por su significación intervencionista que, a impulsos de una actividad administrativa siempre creciente y cada vez más compleja, le hacía alejarse por completo de las directrices del antiguo Estado individualista y liberal; y, en segundo lugar, por ostentar como bandera —teóricamente al menos— los postulados de la *justicia social*.

d) El Estado español pretendía ser representativo *sui generis*, mediante el cual las personas que asumían la función de gobierno actuaban en nombre de la colectividad: se defendía la llamada *democracia orgánica* que, como se sabe, es la negación misma de la representatividad de las instituciones políticas. La *representación orgánica* se basa no en la masa de individuos, sino en la *organización social*: no en la concepción del hombre como ciudadano, sino en la del pueblo como una presunta agrupación humana organizada, como diría Otto Spann.

La doctrina del Movimiento Nacional fundaba la *representación orgánica* principalmente en aquellos núcleos permanentes, que se les denominaba "unidades naturales de convivencia": Familia, Municipio y Sindicato, o en las que el hombre tiene organizada su vida para el cumplimiento de su destino.

Pero es que, además, el Estado español pretendía ser un *Estado de Derecho*. El Fuero de los Españoles, en su artículo 17, prescribía que "los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas".

A pesar de ello no era un *Estado de Derecho* —como afirmaba Castañ Tobeñas— debido a la ausencia total de la *separación de poderes*; condición indispensable para la existencia de todo Estado que pretenda denominarse Estado de Derecho.

## F) Evolución del Régimen autoritario español

### a) Introducción

Casi todos los autores están de acuerdo en afirmar que cabe distinguir dos grandes etapas en función de la marcha de los acontecimientos bélicos: la etapa anterior a 1942-45 y la posterior al derrumbamiento de las Potencias del Eje.

1) La etapa primera se caracteriza por un fuerte predominio de la ideología fascista. A través del Fuero del Trabajo (26-VII-1939) aparece la *Carta de Lavoro* de 1927. La misma Ley de Cortes (17-VII-1942) es, en buena medida, un trasunto de la *Ley de los Fascios y Corporaciones*. Y la política exterior filonazi de Serrano Suñerres también un buen ejemplo.

2) La segunda etapa se inicia con un tímido despegue del fascismo (v.gr. la *Ley del Referéndum* del 22-X-1945 y la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado* del 26 de julio de 1947), para ir acercándose *de hecho* —mediante la tolerancia de ciertas ideas y opiniones (piénsese en la Ley de Prensa de 1962)— y de derecho— mediante la L.O. del Estado del 10 de enero de 1966.

Y la tolerancia del Régimen se acentuó en relación con ciertos grupos políticos . . . , aunque éstos ya tuvieran una vida, aunque lánguida, desde los comienzos del Régimen. En efecto las diversas corrientes de opinión en la España de Franco no eran un hecho nuevo. Desde los comienzos mismos del llamado *Alzamiento Nacional* se descubre una serie de grupos políticos que pervivieron durante todo el período franquista; surgiendo, por otra parte, otros nuevos.

Las posibilidades de crear cauces relativamente democráticos de participación, como hubiera sido el asociacionismo político, fueron aumentando a medida que evolucionaba el Régimen.

b) Las diversas etapas y definiciones del llamado **Movimiento Nacional**

Al analizar la naturaleza y composición política del llamado *Movimiento Nacional*, así como los fines del Consejo Nacional "representación colegiada del Movimiento", nos percatamos de que éste se presentaba como una *confederación de diversas corrientes* ideológicas. Se subdividía, en efecto, en un cierto número de corrientes políticas que, cada vez más, fueron adoptando el carácter de grupos organizados, hasta el punto de que en las postrimerías del Régimen se hablaba de "grupos políticos" en el seno mismo del citado **Movimiento Nacional**.

La legalidad franquista definía al susodicho **Movimiento Nacional** como una "comunidad de todos los españoles en los Principios" del 18 de julio (Cfr. art. 4 de la *Ley de Principios del Movimiento Nacional* del 17 de mayo de 1958).

Las corrientes, dentro del **Movimiento Nacional**, intentaron ejercer su presión para que se les reconociese un status legal. Cada vez su peso se hacía sentir con más fuerza, pero durante el franquismo, las corrientes políticas carecieron de reconocimiento legal; y, por tanto, de cauces de participación política democrática. Eran tan sólo toleradas.

c) Diversas definiciones del llamado "**Movimiento Nacional**"

Cabe distinguir tres grandes periodos:

a') Fase semitotalitaria (1936-1942)

Es la de los comienzos de la construcción del Estado autoritario y de la institucionalización jurídica del poder. En esta fase daba la impresión de que **Movimiento** y **Falange** eran términos equivalentes.

b') Fase de transición (1942-1957)

Se procede a la institucionalización o despersonalización del poder político. El *Caudillo* comienza su autolimitación. La distinción entre **Movimiento** y **Falange** se va haciendo cada vez más clara. Las diver-



sas tendencias que tímidamente se presentaban en la vida pública española comenzaron a cobrar conciencia de su propia existencia y fuerza. Todas estas corrientes, relativa y fácticamente organizadas, aceptaban más o menos obligadamente los principios del llamado *Movimiento Nacional* —como base política de convivencia social— pero deseaban, también, mantener su propia personalidad. R Calvo Serer perfilaba estas agrupaciones o tendencias:

- La Falange
- Democracia Cristiana
- Tradicionalistas
- Técnicos y expertos
- Monárquicos

c') Proceso de democratización (1957—1967)

Las estructuras sociales, económicas y parapolíticas de la España real fueron exigiendo modelos democráticos. Ciertas normas promulgadas, en aquel entonces, reflejaban en parte la situación *plural* del momento: las leyes del *Régimen jurídico de la Administración del Estado*, la de los *Principios Fundamentales*, la *Ley de Libertad de Prensa* y la *Ley Orgánica del Estado*.

La *Ley Orgánica del Estado* institucionalizaba, teóricamente al menos, "todas" las corrientes, fuerzas o grupos doctrinales integrados en el *Movimiento Nacional*, en el período de la Guerra civil; y también integraba jurídicamente las nuevas fuerzas sociales y políticas de las nuevas generaciones que hasta cierto punto aceptaban la legalidad establecida.

El Régimen español, a tenor de su naturaleza e historia, estaba abocado a transformarse, si no quería convertirse en un régimen *totalitario*, en uno de los múltiples modelos existentes o posibles de democracia pluralista. Pero, para que el Régimen español desembocase en una de las múltiples formas de democracia pluralista tenía que reformar en profundidad algunas de sus leyes y algunos de sus artículos más importantes. Pero esta cuestión la abordaremos más adelante.

G) *La Ley Orgánica del Estado, del 10 de enero de 1967*

La *Ley Orgánica del Estado* culminaba el proceso constituyente—institucional del Régimen autoritario de Franco. No sólo estructuraba todas las anteriores *Leyes Fundamentales* sino que, además, venía a

concretar las posibles salidas del *postfranquismo*: preveía el status y atribuciones del Rey después de Franco, por una parte; y, por otra, venía a concretar el margen máximo de "apertura" o de "capacidad de integración" que podía ofrecer el Régimen.

La Ley Orgánica del Estado abría, hasta cierto punto, los cauces para un reconocimiento legal del pluralismo existente; que, en realidad, era un trasunto de un pluralismo social, lo que servía al Régimen español para diferenciarlo de los otros regímenes *autoritarios* y *totalitarios*, y que le podía permitir dar el paso —después de Franco— hacia las democracias *pluralistas*.

Con la Ley Orgánica del Estado se pretendió pasar de un *poder constituyente personal* a la *soberanía nacional*. Ofrecía vías para la participación ciudadana a través de los cauces representativos que se abrían en los distintos niveles de la vida pública española. Pero ¿eran suficientes estas vías de participación política para acceder adecuadamente a sus instituciones?

#### a) Continuistas y reformistas ante la L.O. del Estado

Los *continuistas* pretendían ver en la L.O. del Estado una pervivencia de todo el ordenamiento precedente, salvo leyes modificatorias. Pero la actitud *continuista*, en buena lógica, dejaba sin justificación la misma convocatoria del referéndum; pues si no se derogaban o modificaban preceptos hasta entonces vigentes carecía de sentido que el Jefe del Estado hubiera sometido a referéndum el proyecto de la Ley Orgánica.

La actitud de los que propugnaban la *evolución homogénea* o los reformistas se manifestaban en periódicos y conferencias. Se pensaba por los *reformistas* que las innovaciones suponían un despegue de las ideas y terminología *semi-totalitarias* cristalizadas en el F.E.T. El propósito formalmente democratizador de la Ley Orgánica del Estado se reflejaba en las nuevas instituciones que creaba y en la democratización de otras preexistentes. La L.O. del Estado establecía un sistema político-jurídico que representaba un proceso, pero no quedaba cerrado el ciclo constitucional.

El aparente espíritu liberal de la L.O. del Estado se manifestaba en la *desconcentración de funciones* y en el establecimiento, teórico al menos, de un *ejecutivo dual*: Jefe del Estado y Jefe de Gobierno; en la sujeción a la legalidad constitucional de todas las leyes o disposiciones generales

del Gobierno. El Régimen político que se quería instaurar abría rendijas al modelo de Estado Liberal de Derecho; sin embargo, no lo lograría, pues no se crearon eficaces y democráticos cauces de participación política ciudadana y de control político de los gobernados sobre los gobernantes. La L.O. del Estado preveía mayor representación ciudadana en todos los organismos representativos. A pesar de ello quedaba frustrada la instauración del régimen constitucional en cuanto basado en la soberanía nacional la limitación del poder político.

b) Estructura institucional y jerarquía según la L.O. del Estado

a') La Jefatura del Estado

En el marco del Régimen autoritario de Franco éste ostentaba la titularidad del *poder constituyente*; pero, por la promulgación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado se autolimitaba, teóricamente al menos, el poder constituyente del "Caudillo". A Franco le quedaba un *poder constituyente residual*.

La *primacía* del Ejecutivo en el ordenamiento jurídico autoritario era evidente. La Jefatura del Estado era la institución política más importante en el marco autoritario-institucional español. Era el centro decisivo último del poder legislativo y de la política.

b') El Consejo del Reino

Era el supremo órgano consultivo. Entre sus funciones destacaban:

1) Participar en el proceso de formación del Gobierno, presentando una terna al Jefe del Estado para que de ella eligiera al Jefe del Gobierno.

2) Proponer al Jefe del Estado ternas para el nombramiento de presidentes de las Cortes, del Tribunal Supremo y de otros altos cuerpos consultivos.

3) La competencia, en cuanto órgano jurisdiccional, para dilucidar sobre la constitucionalidad de las leyes y de las disposiciones de carácter general.

c') El Gobierno

Al Presidente del Gobierno le incumbía coordinar la gestión realizada por los otros ministros, respondiendo a la unidad y coherencia de la actividad política gubernamental. La L.O. del Estado dio rango constitucional a la Presidencia del Gobierno.

El Presidente del Gobierno constituía el punto de partida para la designación del correspondiente equipo. Los Vicepresidentes y los Ministros eran nombrados por el Jefe del Estado a propuesta de aquél.

El Consejo de Ministros era el órgano que determinaba la política nacional; aseguraba la aplicación de las leyes; ejercía la potestad reglamentaria; y asistía, de modo permanente, al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos. Los acuerdos del Gobierno tendrían que ir siempre *refrendados* por un Presidente o por el Ministro a quien correspondiese, y sin este requisito sus actos serían nulos.

#### d') El Consejo Nacional

Órgano colegiado del llamado Movimiento Nacional. Pretendía ser representativo. Debía velar por la integridad de los Principios Fundamentales, y del desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las Leyes Fundamentales. Una de las funciones fundamentales era la de ser uno de los órganos que promoviesen "el recurso de contrafuero".

#### e') Las Cortes

Su organización interna quedaba sometida, casi totalmente, a voluntad del Ejecutivo. A partir de la L.O. del Estado, las Cortes *orgánicas* adoptaron un carácter más representativo que el que les concediera la Ley de Cortes del 17 de julio de 1942, al democratizarse la elección de parte de sus miembros. De igual manera, se aumentaron las atribuciones de las Cortes en orden a la designación de la mesa de las mismas, en materia legislativa y en el posible control político de la gestión del Gobierno. Los medios de acción o de influencia de las Cortes españolas sobre el Gobierno eran muy limitados. De hecho inexistentes. La figura de Franco se imponía más que sus instituciones... Estas hacían su voluntad...

### II) El Régimen autoritario de Franco pretendió su consolidación

#### a) Del Caudillaje a la instauración monárquica

El Régimen autoritario español, por razón de su propia naturaleza, necesitaba, si quería de algún modo pervivir, buscar una *salida*, e intentó encontrarla en un doble sentido:

a') en la fórmula monárquica

b') en el establecimiento de un *cierto* asociacionismo político.

### 1) La llamada Monarquía del 18 de julio

El Régimen autoritario español optó por la Monarquía, por una *nueva* Monarquía por considerarla un instrumento eficaz de *continuismo* del Régimen, al decir de T. Fernández Miranda. El Régimen se fue inclinando por esta Monarquía de nueva planta en la persona del príncipe Juan Carlos de Borbón, marginando otras posibilidades a la regencia y a otras personalidades como el Jefe de la Casa real D. Juan de Borbón. El Régimen no llevó a cabo, por tanto, una *restauración* sino una *instauración*; lo cual originó una serie de discrepancias en algunos sectores doctrinales, ya que se pensaba que el declararse sucesor a D. Juan Carlos se atacaba, con ellos, el fundamento de la Monarquía, su carácter hereditario que es lo que le daba —y le da— la mayor nota positiva de diferenciación respecto a la República. Pero, con la confluencia de legitimidades, la *hereditaria* —previa abdicación de su poder— y la democrática, —mediante los referéndums aprobatorios de la Ley para la Reforma Política, primero, y de Constitución del 78 después— en Juan Carlos, desaparecerían o se paliarían los inconvenientes que encerraba la llamada Monarquía del 18 de julio.

Ante la que denominamos, en nuestro libro *Teoría de la instauración monárquica en España* (Madrid, 1975), Monarquía *cooptada* afloraron diversas tendencias:

1a. *Grupo continuista*: manifestaba que la forma de gobierno más indicada para la continuidad del Estado del 18 de julio era la Monarquía.

2a. *Grupo monárquico-liberal*: partidarios de D. Juan hasta que abdicó, y después de Juan Carlos.

3a. *Grupo accidentalista* en cuanto a la forma de gobierno, pero que se manifestaban en pro de una Monarquía democratizadora y de contenido social y socializador.

4a. Entre los grupos que no aceptaban la Monarquía; republicanos, socialistas, juventud pseudo-republicana, etc.

### 2) Tipificación de la Monarquía del 18 de Julio

Podemos hablar de tres formas *históricas* de Monarquía: absoluta, constitucional y parlamentaria.

— *Absoluta*: El soberano asumía todas las funciones públicas principales, mientras que las otras instituciones estaban en relación con él en situación de dependencia y subordinación.

— *Limitada o constitucional*: Junto al Rey se hallaba un Parlamento, al que corresponde de hecho, y también cada vez más expresamente de derecho, el poder legislativo. En esta modalidad estatal el rey participaba,

pues, de una manera efectiva, en la actividad legislativa mediante el ejercicio de la *sanción* o del veto.

— *Parlamentaria*: La función del monarca va quedando convertida en un símbolo de unidad nacional y en un poder moderador que vela por el esencial cumplimiento de los textos constitucionales, pero sin intervenir para nada en la dinámica de los gobiernos, cuyo presidente y ministros son los verdaderos titulares de la función ejecutiva, siempre que gocen de la confianza parlamentaria.

La monarquía *cooptada* del 18 de julio, a tenor de las Leyes Fundamentales, era *limitado-constitucional*. No podía, pues, ser calificada de monarquía arbitral, teniendo en cuenta el marco de las Leyes Fundamentales.

Para que el rey pudiera cumplir con su papel de símbolo de la unidad nacional y ser rey de y para todos los españoles, nada mejor que evitar el que se mezclase, que se inmiscuyese en la gestión ordinaria de los asuntos públicos del país. El caso de las monarquías nórdicas a las que se refirió Franco —pese a su intención de traducirlo en la práctica— eran un buen ejemplo de unos reyes que, reinando tan sólo pero no *gobernando*, mantenían unidos a sus respectivos países; y los conducían, como árbitros y moderadores, a puerto seguro, atribuyendo el timón de la nave del país a la fuerza política mayoritaria o coalición de fuerzas minoritarias. Este no iba a ser el caso de la Monarquía del 18 de julio de Juan Carlos.

El día 22 de noviembre de 1975, Juan Carlos era proclamado rey ante el Pleno de las Cortes orgánicas y del Consejo del Reino, prestando juramento de fidelidad a las Leyes Fundamentales a tenor de lo previsto en la propia *Ley de Sucesión*.

Tanto la prensa como los políticos —de diverso signo político— subrayaron que una de las tareas más inmediatas de la monarquía era la democratización del país, como más adelante así lo hizo.

#### b) El Movimiento Nacional y el Asociacionismo político

Para escapar del totalitarismo, el Régimen tenía que regular el asociacionismo político (evitando el partido único). Sólo con *status* legal e *igual*, al menos, tan sólo para todos los grupos que compartieran, aunque veladamente, el ordenamiento autoritario, habría unos *ciertos* y *relativos* cauces para que *algunas* corrientes de opinión pudieran ejercer su crítica y formular programas de gobierno, institucionalizando una *semi-*

*oposición*, propia de los regímenes autoritarios, tal y como subrayó en su día J. Linz.

Podemos establecer tres actitudes en relación con el posible asociacionismo político y que fueron revelando desde 1967, especialmente:

— La favorable al mismo, por entender que ello implicaría la vuelta al sistema de partidos.

— La de aquéllos que también eran favorables, por entender que era posible la participación política a través de otras fórmulas políticas diferentes de la de los partidos y de la del partido único.

— La contraria al mismo, por considerar que no había —o muy poca— diferencia entre asociacionismo político y régimen de partidos.

### 1) El Proyecto Solís

Frente a los que pretendían la creación de partidos políticos, prevaleció la idea del proyecto asociacionista. El Proyecto Solís tuvo poco eco y pronto desaparecería de la escena como tal proyecto. Por eso surgió el segundo ensayo asociacionista.

El temor a los partidos se enfrentó con un temor más racional y aperturista: el miedo a que la falta de canales adecuados para el desarrollo de la vida política fomentara la creación de una España paralela, clandestina y desconocida, como en realidad así ocurrió.

### 2) El Anteproyecto de T. Fernández-Miranda

Este Proyecto implicaba un nuevo aplazamiento en el tema asociacionista. Entre un régimen *totalitario* y uno de partidos se pretendía crear una *vía intermedia* de participación.

La retirada del Estatuto del asociacionismo para ser sometido a un planteamiento más perfilado provocaron reacciones contrarias. El 21 de mayo de 1970, el Ministro Secretario General del Movimiento, Fernández Miranda, presentó a la Comisión Permanente del Consejo Nacional el nuevo anteproyecto de Asociaciones de Acción Política. Había cumplido la palabra dada en el último Pleno del Consejo Nacional celebrado a finales de 1969.

Las principales características del Anteproyecto eran, entre otras:

— Las asociaciones de acción política se inscriben en el marco institucional del Movimiento y, por tanto, no forman un ideario al margen o en contra de sus principios.

- El número de asociados en cada una no podrá ser inferior a 10.000 según el anteproyecto.
- Este texto tenía que seguir en el Consejo Nacional los mismos trámites que seguían en las Cortes los proyectos de ley.
- Las Asociaciones son los medios de participación de los españoles en la política
- Las Asociaciones se ajustarán a los Principios del Movimiento, Leyes Fundamentales y ordenación jurídica general.

Frente al fenómeno asociacionista la opinión pública podría encuadrarse en tres tendencias:

- La de aquéllos que propugnaban la actualización y reconocimiento del derecho de asociación para las fuerzas que concurrían en el sostenimiento del Régimen y sólo para aquéllas. Serían órganos de opinión y acatarían rígidamente los principios del Movimiento.
- Otros creían que las asociaciones servirían para influir sobre la opinión pública, e interpretarían *flexiblemente* los principios pero aceptándolos.
- Estas asociaciones entenderían muy ampliamente el consensus fundamental y exigirían una aceptación de sus funciones electorales y parlamentarias bien cercanas al partido político.

El propio ministro Fernández Miranda enterró provisionalmente el asociacionismo al rechazar las asociaciones siempre que se viera en ellas un sucedáneo de los partidos políticos.

---

A partir del nombramiento, en junio de 1973, del primer Presidente del Gobierno, Carrero Blanco, en el marco ya de la L.O. del Estado, se volvió a relanzar el asociacionismo con el nombramiento de una Comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional para el estudio de este tema. Después de la muerte de Carrero Blanco, el Presidente Arias Navarro lo convirtió en uno de los puntos más importantes de su programa político: el tercer proyecto asociacionista o proyecto Utrera, de 21 de diciembre de 1974.

Fracasaron los proyectos asociacionista porque el Régimen autoritario existente quería "estrenar" una vía de participación política equidistante del partido único y del pluripartidismo. Era como pretender la cuadratura del círculo. Por eso hemos afirmado que el Régimen autoritario de Franco tras la muerte de su *hacedor* se iba a encontrar ante esta disyuntiva: o transformarse en *totalitario* —de partido único— o en una demo-



cracia pluralista. No cabían fórmulas intermedias. Por eso, los proyectos asociacionistas fracasarían. Y, por eso, el Régimen —apéndice de Franco— fenecería al morir su soporte principal. Franco era más importante que su Régimen. Y por eso, con la muerte de Franco, y a la altura de los años 75 y siguientes, no cabía más salida que dar entrada a lo que la sociedad plural española estaba demandando. La sociedad española estaba esperando la forma de vida democrática y las propias leyes franquistas —concretamente el artículo 10, aptdo. 2 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado— brindaban el medio *legal* para que la realidad social y política no tuvieran que recurrir para imponerse a la revolución. El Régimen, sin pretenderlo, posibilitaba la reforma desde arriba como así sucedió. Hemos desembocado en la Transición política del Régimen autoritario a la Democracia.<sup>2</sup>

## II. LA TRANSICION POLITICA

### A) Introducción general

Nuestros más recientes períodos constituyentes, precisamente, se han producido bajo el signo de dos graves crisis económicas. La de 1931, precedida por la crisis mundial de *Wall Street*, de 1923; y la de 1977, cuyas consecuencias todavía sufrimos: la crisis de las materias y los crudos energéticos de 1973.

Por trágica coincidencia, estas dos crisis económicas han sido concurrentes también con el fin de los dos períodos *autocráticos* que precedieron a nuestros procesos constitucionales democráticos.

La Constitución de 1931, que pone fin a un régimen autocrático de siete años que había conculcado nuestra última Constitución, la de 1876; y el proceso constituyente de 1977, que pone fin a la autocracia que había engendrado la guerra entre los españoles de 1936 y 1939. Bajo estos graves estigmas, económico y de contradicción, se iniciaron los dos procesos constituyentes más recientes del Estado español.

2 Sobre el Régimen Autoritario de Franco. Vid. J. Ferrando Badía, *El Régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*. Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 299 y notas a pie de página.

## B) *Del Régimen de Franco a la Democracia*

Algunos comentaristas del período de la Transición Política española —y algunos políticos interesados— pretenden reducir la transición política al período comprendido entre el 1 de julio de 1976 y el 6 de diciembre de 1978. Y así dice R. Martín Villa: “Desde julio de 1976, en que es nombrado Presidente del Gobierno Adolfo Suárez, a diciembre de 1978, en que el pueblo español aprueba la Constitución, tan sólo transcurrieron dos años y medio. Y, sin embargo, en ese tan corto espacio de tiempo se agotó el período de transición a la democracia, en el que pueden distinguirse perfectamente momentos tan decididamente importantes como los de la aprobación de la Ley para la Reforma Política, la legalización de los partidos y la celebración de las primeras elecciones generales. Aprobada la Constitución, España entró de lleno en una nueva fase: la de la normalidad democrática”<sup>3</sup>.

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

- I. Los comienzos de la transición política o la pretransición política; y
- II. La transición política propiamente dicha.

Cada uno de esos dos períodos son susceptibles de ser subdivididos

3 R. Martín Villa, *Análisis sociológico de la transición política*, en: *Rev. de Política comparada*, Univ. Int. Menéndez Pelayo, n. 4, Madrid, 1981, pág. 21.

4 Cfr. R. Morado, *La transición política*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 98.

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

a) Razones internas

a') Políticas

En nuestro libro *el Régimen político de Franco*, hemos sostenido que el carácter autoritario-paternalista<sup>5</sup> del mismo encerraba su propia temporalidad. Que, tras la muerte de su "fundador", el régimen estaba condenado o a convertirse en totalitario "rígido", "dando coherencia ideológica al sistema de rigidez organizativa y constitucional al partido, o acercarse cada vez más a los modelos democráticos, reconociendo igualdad jurídico-política a todos los grupos políticos . . ."<sup>6</sup>. Un autor nada sospechoso de sus simpatías franquistas, R. Graham, ha subrayado el carácter totalitario "flexible" del régimen de Franco. Dice lo siguiente: "La estructura del franquismo facilitó una solución democrática para España. El Movimiento no era un verdadero partido político, sino el guardián de una serie de ideales, tan anacrónicos con respecto a la España moderna que se extinguieron fácilmente. Los militares podrían haber tomado la iniciativa, pero después de tantos años de hacer las cosas a su aire se habían vuelto débiles. La oposición, por su parte, no poseía las credenciales necesarias para fomentar una "ruptura" con el pasado. El régimen no había sido derrocado. Si no se controlaban las pasiones, sobre las cabezas de todos se cerniría el espectro de otra guerra civil, algo casi suficiente por sí mismo para estimular la moderación, permitiendo así una metamorfosis total del franquismo"<sup>7</sup>.

5 R. Morodo en su obra *La transición política*, cit., afirma que: "Es significativo, como ejemplo de evolución, que Fraga, en los cincuenta, ironice sobre el "Estado de Derecho"; y, en los comienzos de los setenta, con Linz, asuma la posición doctrinal de la distinción autoritarismo vs. totalitarismo. Aunque, como ha dicho anteriormente, en esta distinción teórica, hay una pretensión capciosa de legitimación (el Estado franquista se viene a decir que no es un Estado totalitario, sino un régimen autoritario-paternalista, perfectible por medio de una evolución gradual reformista, desde dentro)", sin embargo subraya, al mismo tiempo que: "también es cierto que implicaba, objetivamente, un cambio político dentro del totalitarismo radical" (pág. 82). En la página, 45 afirma R. Morodo que "el Estado totalitario radical, de sus comienzos, se fuese transformando en un estado totalitario flexible". Nosotros, en nuestros libros, *el Régimen de Franco*, Ed. Tecnos, 1984, págs. 20 y 22., y en: *Régimenes políticos actuales en la presentación*, págs. 54 y ss., distinguimos entre sistema autoritario y totalitario y entre totalitario rígido y flexible. En nuestro libro, *el Régimen de Franco*, cit., calificamos a éste de régimen autoritario-paternalista o totalitario flexible.

6 I. Ferrando Badía, *El Régimen de Franco*, cit., pag. 28-29.

7 R. Graham, *España: Anatomía de una democracia*, Ed. Plaza & Janes, Barcelona, 1984, pag. 27. El subrayado es nuestro.

La sociedad española, debido a la industrialización de España, se convirtió, en la época de Franco, en la décima potencia industrial del mundo occidental. Pero no solamente desde un punto de vista industrial y de renta *per cápita*, había sido una sociedad europea sino que, como expone Raúl Morodo, en los últimos años de la vida del general Franco se va produciendo, por diversas causas, un progresivo deslizamiento hacia la democracia<sup>8</sup>.

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

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

Pues, hemos de tener en cuenta que hasta que no se cumplieran "las previsiones de la Ley de Sucesión, la persona llamada a ejercer la Jefatura del Estado a título de Rey" no asumiría sus *relativas "funciones y deberes"*, propias del nuevo Jefe del Estado. A tenor de la Disposición Transitoria primera, II, le corresponderían *vitaliciamente* a Franco unas atribuciones especiales, que se resumían en "la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general" y en "las funciones de gobierno"<sup>9</sup>. A partir de la muerte de Franco, tales "atribuciones concedidas al Jefe del Estado" dejaban de tener vigencia<sup>10</sup>; y, a partir, pues, de ese momento comenzaba otra forma de régimen que, sin dejar de ser una prolongación del anterior, no era estrictamente *autoritario*, pero tampoco estrictamente *democrático*. Con la Monarquía cooptada de Juan Carlos I se iniciaba una forma de gobierno *monárquico-constitucional*, Monarquía limitada, pero no *parlamentaria*. Era una monarquía que estaba cabalgando entre la monarquía absoluta y la democrático-parlamentaria<sup>12</sup>.

8 Vid. R. Morodo, *La Transición*, cit., pág. 77.

9 S. del Campo, *El acierto democrático*, en: *Ya*, 24-II-82

10 Cfr. Leyes 10-1-1938 y 8-VIII-1939. Vid. J. Ferrando Badía, *El Régimen de Franco*, cit., pág. 59 y ss.

11 Vid. Disposición Transitoria Primera, I y II de la *L.O. del Estado*.

12 Sobre las tres formas de Monarquía, la *absoluta*, la *limitada y constitucional* y la *parlamentaria*. Vid. J. Ferrando Badía, *El Régimen de Franco*, cit., págs. 289-293. Vid. P. Biscaretti di Ruffia, *Monarchie. Dalla costituzione delle Monarchie moderne ad oggi*, en: *Novissimo Digesto Italiano*, Turin, 1963.

Aunque se podría mantener que el proceso de transición comienza en puridad —al decir de J. de Esteban— el día 20 de noviembre de 1975, fecha de la muerte del general Franco, la gestación de este período comienza, sin duda alguna, años antes. En efecto, a partir de la promulgación de la última de las Leyes Fundamentales del franquismo, esto es, de la *Ley Orgánica* del Estado, del 10 de enero de 1967, es cuando el problema de la sucesión del general Franco, y del *continuismo* de su Régimen autoritario, comenzó a plantearse seriamente por la clase dirigente franquista. Así, ante las presiones de este sector, Franco tomará dos decisiones importantes con miras a alcanzar tal objetivo y, según su propia terminología, “a dejar todo atado y bien atado”. “Una y otra medida son fundamentales para entender el desarrollo posterior de una evolución que desembocará en la aprobación de la Constitución de 1978”<sup>13</sup>.

La primera de ellas fue la de nombrar, su *sucesor*, el día 22 de julio de 1969, a Juan de Borbón, que se convertiría en Rey cuando se cumplieren las llamadas “previsiones sucesorias”, establecidas en la Ley de Sucesión de 1947 y ratificada posteriormente por la Transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado<sup>14</sup>. Semejante medida, dirigida a aclarar la persona que debería suceder al “Caudillo” en la Jefatura del Estado, se completa años después en junio de 1973, con la designación del almirante Carrero Blanco como presidente del Gobierno; cargo que hasta entonces había asumido el propio Franco. Tal disposición venía a consagrar, *de iure*, algo que ya existía *de facto*; y se orientaba a asegurar, a través del más puro depositario de las esencias del franquismo, el *continuismo* del sistema.

De esta manera, pues, el régimen trataba de asegurarse la supervivencia tras la desaparición de su “fundador”. Sin embargo, *este esquema continuista* no sería posible en la práctica. La aparición de nuevos datos, uno de ellos decisivo —el asesinato de Carrero—, en vida del anterior jefe del Estado, haría inservible el intento de la supervivencia del régimen. Pero, varias fueron las concausas —entre ellas políticas— que coadyuvaban al *reformismo pactista*, es decir, al tránsito del autoritarismo a la democracia. Al hilo de nuestro actual discurso aduzcamos con Santiago Carrillo la siguiente: “El asesinato de Carrero Blanco . . . tuvo una gran importancia política porque era el hombre que debía asegurar la transi-

13 J. de Esteban y L. López Guerra, *La crisis del Estado franquista*, Ed. Labor, Barcelona, 1977, págs. 13 y 22.

14 Vid. J. Ferrando Badía, *Teoría de la instauración monárquica en España*, Madrid, 1975.

ción de Franco a Juan Carlos. Era el hombre fuerte del régimen, el hombre que habría garantizado la continuidad”<sup>15</sup>. En efecto, el asesinato, en diciembre de 1973, del almirante Carrero Blanco supuso el principio del fin del continuismo<sup>16</sup>, puesto que la pieza básica en que debía apoyarse desaparecía irreparablemente, sin que fuera posible encontrar, como se demostraría después, un sustituto idóneo.

Sin negar que este dato fue decisivo, cabe afirmar que no era el más importante entre los que se oponían a la subsistencia del régimen franquista. Por encima de todo, el esquema esbozado por el general Franco y sus seguidores resultaba ya ineficaz debido al cambio radical que se había operado en la sociedad española. Las instituciones del franquismo no sólo respondían en su origen a unos peculiares condicionamientos, es decir que se basaban en “un régimen de vencedores que se impuso a los vencidos tras la guerra civil”<sup>17</sup>, sino que además —y fundamentalmente— eran encarnaduras de una ideología *no democrática*, propias de regímenes autocráticos<sup>18</sup>.

Con la Ley Orgánica del Estado (10-I-1967), se pasó de un Poder *constituyente personal a la soberanía nacional*<sup>19</sup>. De la legitimidad personal parecía tenderse hacia la legitimidad democrática. Para esta transición era para lo que se convocó al pueblo español al referéndum del 15 de diciembre de 1976. Con el nuevo referéndum y la nueva *Ley para la Reforma Política*, en la medida en que rectificaba el ordenamiento anterior, se otorgó un nuevo fundamento al poder político, o, al menos, se buscaba una confluencia de la *legitimidad personal o cooptada* precedente con la nueva legitimidad *democrática*: yuxtaposición de *legitimidades* o gobierno *mixto*.

#### b') Sociopolíticas

Pero, si escrutamos la intrahistoria sociopolítica de la transición veremos que “antes incluso de que el período de la transición hubiera comenzado ya estaban, de alguna manera, sentadas las bases —son palabras

15 G. Carrillo, *Dialogue en Spain*, Laurence and Wishart, Londres 1976, pág. 8.

16 Cfr. R. Morodo, *La transición*, cit., pág. 95.

17 Vid. nota 11.

18 Sobre el sistema autocrático, Vid. K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (traducción y notas de A. Gallego Anabitarte). Ed. Ariel, Barcelona, 1965, págs. 70-78. Vid., también, J. Ferrando Badía, *El Régimen de Franco*, cit., págs. 19-29; y, del mismo autor, *Presentación, en Régimen político actuales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 51-58.

19 Cfr. art. 22 de la L.O. del Estado.

de Martín Villa— que iban a posibilitar la instauración de la democracia en España”; y, ello, porque “al iniciarse la transición, la sociedad española ya era en sí misma una sociedad democrática, con una ancha clase media, maleable y despolitizada; porque el pueblo español asumió, sin titubeos ni reservas mentales, el reformismo político y porque se impuso la iniciativa y la dinámica de los moderados”<sup>20</sup>.

Las transformaciones económicas, sociales y para-políticas acaecidas en España, especialmente a partir de los años sesenta, comenzaron a abrir brechas en el Régimen que desembocaron en el real desencadenamiento de la crisis del franquismo a finales de 1970: piénsese en el juicio de Burgos a los activistas vascos, el 29-XII-1970; que, por primera vez, y como consecuencia de “una campaña de acciones internas e internacionales”, forzó al poder “a revisar urgentemente sus decisiones”<sup>21</sup>.

El hecho mismo de que se planteara, desde los comienzos mismos de la vigencia de la L.O. del Estado (1967), la exigencia de la legalización de las asociaciones políticas —en 1967 o en 1969— implicaba que no se trataba ya de una crisis de gobierno sino de algo más profundo, a saber, de *crisis de Régimen*: las nuevas fuerzas sociales y políticas exigían participar en el proceso decisorio político . . . , y ello no era viable a pesar de la vigencia de la L.O. del Estado, que venía a representar el techo máximo de aperturismo al que podía llegar —y tolerar— la ideología autoritaria subyacente en el Régimen de Franco. Precisamente, por eso es por lo que todos los cuatro intentos asociacionistas fracasaron en el *marco de las Leyes Fundamentales*<sup>22</sup>. A este respecto, se afirma acertadamente que “de hecho, los primeros atisbos de la citada crisis comienzan con la propia Ley Orgánica del Estado que, en cierta forma, culminaba el proceso institucional del franquismo y venía a concretar el margen máximo de “apertura” —es decir, de capacidad de integración— ofrecido por dicho régimen político . . . Efectivamente, las asociaciones políticas que podían arrancar de la citada Ley Orgánica (que como atribución del Consejo Nacional del Movimiento, señalaba el “encauzar dentro de los principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política —art. 21 e)— sufren una serie de vicisitudes que retrasan su plasmación jurídica hasta el año

20 R. Martín Villa, *Análisis*, cit., en: *Rev. de Política Comparada*, cit., pág. 23.

21 J. de Esteban y L. López Guerra, *La crisis del Estado franquista*, cit., pág. 12. Vid. M. A. Aparicio, *El Régimen político y la Constitución española de 1978*, en: M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, 1980, págs. 484-488.

22 Vid. J. Ferrando Badía, *El Régimen de Franco*, cit., págs. 156-262.

1974 (Estatuto jurídico del Derecho de Asociación Política del 21 de diciembre de 1974); sin que, incluso tras la promulgación de esta norma, modifiquen sustancialmente el panorama político”<sup>23</sup>.

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

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

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

Como dice Salustiano del Campo, la muerte de Franco implicaba el término de su Régimen “porque la asincronía entre nuestra realidad social y económica transformada durante su mandato, y la política, que había mantenido su estructura y envejecido con su fundador, no consentía remiendos ni parcheos. Dentro de España funcionaban unas nuevas generaciones que, fueran las que fueran sus diferencias, participaban masivamente de la idea de que había llegado el momento de implantar un régimen democrático. Más allá de nuestras fronteras seguía siendo difícil explicar el sistema político vigente aquí y, al mismo tiempo, que el país se había modernizado, que la nuestra era una sociedad europea más y que no había peligro alguno de guerra civil. Sobre todo, esto, porque pese al largo razonamiento que los sociólogos españoles exponíamos, en los ojos de nuestros oyentes o interlocutores se reflejaba siempre la duda de si volveríamos o no a las crueles andadas”<sup>24</sup>.

23 M. Aparicio, *El Régimen político*, cit., pág. 484. Vid., también, R. Carr y J.P. Fusi, *España, de la dictadura a la democracia*, Ed. Planeta, Barcelona 1979, pág. 253.

24 S. del Campo, *El acierto democrático*, en: *Ya*, 24-II-82.



c') Socio-económicas

Por los años 60, se inicia un proceso de transformación económico-social que, dirigido por la ideología liberal de los "tecnócratas" del Régimen acerca la economía española al modelo europeo. Se comienza por romper los moldes autárquicos de nuestra economía. Nuestra economía no sólo deja de ser agraria, con su consecuencia de una estratificación social de comportamientos tradicionales, sino que el aumento del sector secundario o industrial trae consigo la elevación de una renta *per cápita* que llega a duplicarse en 1975. Y España pasa a convertirse en la décima potencia industrial del mundo <sup>25</sup>.

Pero la transformación económica implicaría, más pronto o más tarde, también una transformación profunda de la estructura y estratificación de la sociedad. Así, se modifica sustancialmente la estructura de la población activa, pasando a ser casi semejante, en la proporción de sus sectores, a la existente en los países europeos occidentales; aumenta el papel de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad; se reduce la tasa de analfabetismo y se incrementa la de escolarización en todos sus niveles; crece el consumo en proporciones sorprendentes; y, en definitiva, cambia la estratificación social, apareciendo una clase media cada vez más amplia, junto con una extensa clase obrera <sup>26</sup>.

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

José María Maravall, en su libro "La política de la transición 1975-1980", señala el incremento considerable de la movilización política tanto obrera como profesional y estudiantil, tras la *Ley Orgánica del Estado* que preanuncia ya la transición política. Subraya Maravall "un creciente descontento en la élite económica, en la élite de la Administración, en las clases medias", provocado por la represión y, de forma muy acusada, en los sectores obreros y estudiantiles. "Ante este incremento -añadirá Maravall- y esta radicalización de la presión obrera, la represión se acentuó mucho entre 1968 y 1973. En estos años, el número de dirigentes

25. Vid. G. Hermet, *Espagne: Changement de la société modernisation autoritaire et démocratique octroyée*, en: *Rev. Française de Sciences Politiques*, París 1977, págs. 583 y ss. Vid. N. Fou-lantzas, *La Crisis de las Dictaduras: Portugal, Grecia, España*, México 1976, págs. 18 y ss.

26. Vid. J. de Esteban y otros, *El Régimen constitucional español*, I. Ed. Labor Barcelona, 1980, pág. 11.

obreros detenidos no bajó de 500; tan sólo en los meses de enero y febrero de 1974 se produjeron 24.817 suspensiones de empleo y sueldo y 4.379 despidos por razones político-sociales; mientras que entre 1968 y 1973 unos dos mil representantes obreros fueron cesados. En este mismo período fueron declarados tres estados de excepción”<sup>27</sup>.

De igual modo, en los Informes FOESSA se analizan las nuevas actitudes y la nueva cultura cívica de los españoles en estos años del franquismo. En el IV Informe, se señala que “la etapa desarrollista, los últimos quince años (1960-1975) habían creado en la población unas normas y hábitos socio-culturales modernos o modernizantes fruto de una serie de factores: el propio nivel de opulencia económica al que se había llegado, con la superación de la escasez y de las abismales diferencias socio-económicas de épocas pasadas; los nuevos estilos y formas racionales y de trabajo producidos por el crecimiento de la actividad económica; la mayor comunicación de algunos grupos sociales (profesionales, universitarios, gente joven) con otros países del occidente europeo; los modelos de comportamiento exhibidos por el escaparate turístico, por los extranjeros en España; y, finalmente, la progresiva suavización de la inicial dureza policiaca del régimen político”<sup>28</sup>.

#### d') Parapolíticas

A la par, y como consecuencia lógica, el cambio afecta también a las costumbres e ideas de los españoles. Se consolida así un proceso de *secularización* de la sociedad que repercute en el comportamiento religioso; se modifica la moral sexual tradicional; se lleva a cabo paulatinamente una concienciación política de todos los sectores de la sociedad; y, por último, resurgen de forma virulenta las viejas reivindicaciones regionalistas<sup>29</sup>. La sociedad española, integrada en su inmensa mayoría por nuevas generaciones que no conocieron la guerra civil, exige modos de vida occidental, rechazando los tradicionales en que descansaba el franquismo.

Era cada vez más evidente el desfase entre el nuevo modelo económico y el régimen político legalmente vigente. El período desarrollista del Régimen había permitido y no se había opuesto a la *modernización* de

27 J. M. Maravall, *La política de transición*, Ed. Taurus, Madrid, 1982, pág. 23.

28 Cit. por R. Morodo, *La transición*, cit., pág. 78.

29 Vid. N. Poulantzas, *La crisis*, cit., págs. 80 y ss. Vid. H. Heine, *La oposición política al franquismo*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1986, págs. 147-154.

la sociedad española. Y ello traería sus consecuencias. El Régimen comenzaba a ser desbordado por los problemas sociales que había engendrado su propia política económica. Por lo demás, semejante desfase no sólo era denunciado en el seno de la sociedad española, sino que igualmente era criticado, de manera más o menos sincera, en el ámbito exterior. Por una parte, los países europeos exponían claramente que España no podía integrarse en las organizaciones tales como el M.E.C.. Por otra, fue también decisiva la transformación radical que la Iglesia católica conoció como consecuencia del Concilio Vaticano II y que originó, después de años de mutua complicidad, el nacimiento de una cierta tirantez entre el Vaticano y el régimen franquista. Comenzaba así el deshielo del nacional-catolicismo en tanto que basamento ideológico del Régimen de Franco<sup>30</sup>. Y, en este orden de cosas —y como indicaremos luego— tampoco se debe olvidar el impacto que produjo en la clase política española, gobernante y no gobernante, la caída de la dictadura militar griega; y, sobre todo, del Régimen corporativo de Portugal y su conversión en democracias pluralistas, quedando el régimen español como único país de Europa occidental con instituciones y estructuras autoritarias.

Todos estos datos y otros más que se han señalado, fueron haciéndose visibles en la década de los sesenta y primeros años de la del setenta. Pero irrumpieron de una manera virulenta cuando la muerte del almirante Carrero Blanco y, sobre todo, inmediatamente después, durante la primera enfermedad del general Franco, en julio de 1974. No sólo era Franco quien estaba enfermo, sino que paralelamente era el propio Régimen que también daba señales de arteriosclerosis. Se hacía inviable el *continuismo*. En el interior . . . , pero también en el exilio, la gente se preguntaba ¿después de Franco qué?<sup>31</sup>.

#### e') Institucionales

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

La crisis, por lo demás, comenzaba a afectar a una buena parte de las

30 Vid. J. de Esteban y otros, *El Régimen constitucional*, cit., pág. 11. Vid. S. Poulantras, *La crisis*, cit., págs. 134 y ss., Cfr. S. Carrillo, *Memorias*, cit., pág. 38 y R. Morodo, *La transición*, cit., pag. 86.

31 Cfr. S. Carrillo, *Después de Franco ¿qué?*, Ed. Sociales, París, 1965.

propias instituciones estatales: la administración de justicia comienza a presentar importantes desacoplamientos en interior con la aparición de algún núcleo organizado de oposición *al* sistema (Justicia Democrática). El propio ejército ve florecer por primera vez una tendencia, aunque muy minoritaria, que propugna la transición del régimen hacia fórmulas de contenido democrático (UCO). *La universidad* –crónicamente inservible a los intereses del Régimen y una de las fuentes más permanentes de oposición al Régimen– continúa ejerciendo un enfrentamiento múltiple y sirviendo de caja de resonancia a la opinión de los intelectuales democratas<sup>32</sup>. La administración local y provincial, últimos reductos en que intenta aplicarse la nueva normativa electoral y representativa, previstas en la Ley Orgánica, continúan funcionando de manera casi exclusiva como piezas de apoyo y beneficio del capital especulativo urbanístico, sin que en ningún momento logren servir de lazo de unión, de puente, entre la base social municipal o provincial y los instrumentos de ejercicio del poder central.

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

El aparato institucional se muestra *incapaz*, pues, de iniciar la imprescindible reorientación de una política que se ha quedado corta en una sociedad que ha pasado a constituir la *décima potencia industrial*. Sin embargo, el Régimen como tal, el edificio institucional, permanece y, en su interior, las distintas representaciones sociales existentes, a través de sus portavoces políticos, marcan unas diferencias aparentemente más profundas de lo que en realidad eran: la polarización entre “aperturistas”

32 Vid. N. Pulantzas, *La crisis*, cit., pág. 110 y ss. y 130 y ss. Cfr. S. Carrillo, *Memorias*, cit., pág. 26. Vid. Franco, *su régimen y la oposición*. Ruiz-Giménez, *hace memoria en la Historia del franquismo*, en: *Diario 16* no. 184 (31 de Marzo de 1983). La periodista Beatriz Andrade dice: “En 1956, Joaquín Ruiz-Giménez vio truncado sus propósitos liberalizadores del régimen franquista. Unos incidentes en la Universidad de Madrid, que fueron precedidos de una desusada actividad estudiantil, y que acabaron con un herido de bala en la calle, clausuraron su carrera ministerial. Franco le cesó como ministro de Educación, en compañía del ministro del partido, Raimundo Fernández Cuesta, que nada había tenido que ver con los incidentes; pero que servía a la peculiar ley de las compensaciones que aplicaba el general. En la confesión política contenida en estas páginas, Ruiz-Giménez recuerda los proyectos que llevó al Ministerio, los agitados días de las tensiones estudiantiles y el momento final del cese, cuando el Caudillo le llamó a El Pardo para decirle: “No sé por dónde empezar...”. Ruiz-Giménez concluye este capítulo de lo que podrían considerarse sus memorias dictadas con una referencia al arrepentimiento. Y precisa: “Sólo las piedras o los vegetales no se arrepienten de su historia, porque no la tienen.”

y no aperturistas es casi exclusiva muestra sintetizada de lo que Amando de Miguel ha llamado "las familias" del Régimen<sup>33</sup>; pero que, en la práctica, planteaban sólo formas ornamentales y simplificadas de continuar en el ejercicio del poder, sin modificar la esencia misma del Régimen autoritario, que se seguía sustentando en el pilar institucional fundamental: la Jefatura del Estado.

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

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

El Régimen autoritario de Franco se va separando progresivamente no sólo de sectores sociales que podían servirle de apoyo sino, también, de las organizaciones paraestatales —en sentido formal— que en tiempos anteriores habían constituido uno de sus principales basamentos. Tal es el caso de la Iglesia, que, a partir de los años setenta, —como se ha indicado anteriormente— comenzó a tener serias discrepancias con el Régimen por la progresiva y relativa liberalización de su jerarquía y el distanciamiento que ella adopta —cuando no la crítica más o menos velada— del funcionamiento político del Régimen<sup>34</sup>.

Este elemental cuadro de factores se ve completado por un auge del *movimiento obrero* que, tras diversas vicisitudes, va adquiriendo cada vez más una estructura y organización relativamente moderna y flexible que le posibilita combinar la acción reivindicativa legal (a través de su penetración en la estructura de los sindicatos oficiales) con formas abiertamente ilegales. Por parte del Régimen y como respuesta, los años setenta

33 Vid. A. de Miguel, *Sociología del franquismo*, Edicusa, Barcelona, 1974. Vid., también, del mismo autor, *El franquismo sociológico: el apoyo de las clases medias*, en: *La historia del franquismo*, en: *Diario 16*, cit. no. 184, pág. 408-9.

34 Cfr. N. Poulantzas, *La crisis*, cit., pág. 134-135.

—como ya se indicó— se hallan plagados de detenciones de líderes del movimiento obrero; pero también de múltiples, aunque temerosos intentos de poner a punto instrumentos institucionales que posibiliten la integración del mismo en el aparato del Régimen (la ley sindical).

Por su lado, la oposición política al Régimen, asumida hasta entonces, en su mayor parte por el Partido Comunista, va viendo engrosar sus filas con organizaciones pertenecientes al campo socialista, nacionalista y regionalista<sup>35</sup>. La primera manifestación de la precariedad física de Franco da pie al intento de formación de una coalición de fuerzas políticas de distinto signo (verano de 1974), que adopta el nombre de *Junta Democrática*; y que, pese a todo, no consigue aunar la totalidad de opciones existentes que pudieran perfilar una alternativa de cambio político de amplio apoyo. Los socialistas, principalmente, se mantienen al margen<sup>36</sup> mientras la dureza represiva aumenta: el año 1975, un nuevo consejo de guerra condena a muerte a cinco miembros del FRAP y ETA y son ejecutados<sup>37</sup>.

Las contradicciones internas entre los distintos grupos que ejercían el poder y la disfuncionalidad de su actuación, respecto de las necesidades del propio bloque en el poder, no hacían sino poner de manifiesto la conveniencia de reestructurar un régimen político a la vez más integrador y eficaz que se sustentara en nuevos pilares. La corrupción dentro del propio aparato político (caso Matesa), el enfrentamiento escasamente institucionalizado entre diversas fracciones, la crisis fiscal (que ponía de

35 Vid. H. Heine, *La oposición política al franquismo*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1983.

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

37 Cfr. R. Tamames: "La República, la era de Franco", Alianza Editorial, Madrid 1979, págs. 600-602. Vid. *La Junta Democrática, el asalto de Franco*, en: *Diario 16, Semanal*, Madrid, 1983, no. 114.

manifiesto la incapacidad del Estado para hacer frente a las necesidades del moderno capitalismo) mostraban la poca utilidad del mantenimiento de las relaciones tradicionales de dominación política (el franquismo "tout court"), a la vez que exigían cada vez más apremiantemente a los sectores punta modernizados de la burguesía española la elaboración de fórmulas sustitutorias que continuaran asegurando su dominación económica y aun política, mediante mecanismos equiparables a los ya existentes en el resto de la Europa occidental.

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

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

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

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

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

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

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

f) Consecuencia parcial del segundo aspecto de la nota anterior, dirección por el propio aparato institucional del Estado; y, en concreto, por el gobierno, bajo los auspicios del nuevo monarca, del cambio político, cuyas líneas maestras van a quedar dibujadas provisionalmente en la Ley para la Reforma Política <sup>38</sup>.

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

#### b) Razones externas

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

Pero, aunque pudiéramos aducir razones *internas* y factores *externos* como la revolución portuguesa de abril de 1974, el cambio de actitud de la Iglesia católica después del Concilio Vaticano II; *la presión de los Estados Unidos*; la postura de la Europa democrática contra la España autoritaria . . .; sin embargo, consideramos que desde un punto de vista sociopolítico *la propia estructura de la sociedad española* fraguada durante el franquismo, la de sus minorías dirigentes y la propia naturaleza de la

<sup>38</sup> Sobre la Ley para la Reforma Política, Vid. P. Lucas Verdú: *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política. Reforma Suárez*, Ed. Tecnos, Madrid, 1976, pág. 49 y ss.



oposición antifranquista fueron los que coadyuvaron hacia una transición *pacífica* hacia la democracia. Por lo que se refiere a la *Oposición*, en aquel entonces se hallaba profundamente debilitada por el derrocamiento de Salvador Allende y por el restablecimiento de la dictadura de Pinochet en Chile, sucesos que tuvieron lugar en setiembre de 1973. "La experiencia chilena hizo que la izquierda tomara conciencia del peligro que significaba provocar a los militares y, en consecuencia, como dice Graham, tanto los comunistas como los socialistas se mostraron más conciliadores con la idea de un cambio gradual"<sup>39</sup>. Por eso tiene razón Emilio Romero cuando afirma que: "La primera sorpresa que recibieron los restauradores democráticos, que constituían la burguesía, de la situación y los supervivientes del franquismo, fue la colaboración eficaz para el éxito de la democracia a cargo de Santiago Carrillo, quien aceptó en seguida la Monarquía, la bandera nacional y la unidad de España"<sup>40</sup>.

"Paralelamente, habría que destacar la importante excepcional que, en todo este proceso, van a desempeñar los medios de comunicación, especialmente la prensa periódica y las revistas político-culturales, agencias y radio. Obviamente, la televisión —muy controlada— quedaba excluida de esta operación crítica. En algunos casos, desde los propios medios de comunicación, se constituirán plataformas políticas de apoyo y canalización, progresistas, liberales y demócrata-cristianas. El lenguaje críptico, tradicional en las etapas más duras, irá dando paso al lenguaje más directo y notoriamente, con matizaciones, anti-régimen. Cuando, por algunos sectores, se critica a la prensa —y, en general, a los medios— su papel crítico excepcional, no debe olvidarse, como explicación histórica, su enorme y positiva importancia en las etapas difíciles de la pre-transición política"<sup>41</sup>.

### C) *El Pueblo español, protagonista último del Cambio*

Frente a la frase que Martín Villa reproduce en su libro "Al servicio del Estado", atribuida a T. Fernández Miranda de que "en la restauración democrática, el Rey ha sido el empresario, yo el autor y Adolfo Suárez el actor"<sup>42</sup>, *opinamos que el verdadero autor y actor de la transi-*

39 R. Graham, *España: anatomía*, cit., pág. 27.

40 E. Romero, *El relato de Martín Villa*, en: *Ya*, 26-XII-84, pág. 6.

41 E. Morodo, *La transición*, cit., pág. 78-79.

42 Cit. R. Martín Villa, *Al servicio del Estado*, Ed. Planeta, Barcelona, 1983, pág. 15.

*ción fue el pueblo español.* En efecto —y como dice Martín Villa— “la transición fue posible porque en el pueblo existía un consenso de base prácticamente unánime sobre la conveniencia cuando no lisa y llana necesidad de proceder al cambio . . . , el pueblo español hizo suyo un proyecto de reforma, elaborado y puesto en práctica por una minoría políticamente reformista, sin cuya presencia el proceso de democratización no pudo haber desembocado en otro mar es más estrecho y menos plácidos”<sup>43</sup>. En pocas palabras, los restauradores democráticos, integrados en su mayoría por supervivientes del franquismo, haciéndose portavoces del moderantismo reinante en el pueblo español, elaboraron un proyecto de reforma que ha resultado ser un auténtico éxito. La experiencia, pese a todos los claroscuros bien lo demuestra. Nadie estaba interesado en poner en peligro el bienestar conseguido. Y nadie estaba interesado en provocar a los militares y todos deseaban alejar el espectro de otra guerra civil. Todos recordamos la angustia que nos embargaba en los últimos años del franquismo. La pregunta ¿después de Franco qué? expresaba la trágica duda que embargaba a la mayoría de los españoles. Opinamos, sin miedo a equivocarnos, que la mayoría del pueblo español, que tanto los llamados poderes fácticos como las distintas fuerzas del país coincidían en la conveniencia de una *transición evolutiva* del autoritarismo a la democracia.

Por eso no resulta extraño “el espíritu del 12 de febrero” alentado por el presidente Arias. Si bien es cierto que el gobierno Arias no desembarcó en una operación *auténticamente* reformista —de ahí su crisis— sin embargo, puso en tela de juicio el axioma caudillista de que “todo está atado y bien atado”. El gobierno Arias —primer gobierno de la Monarquía— demostró con sus titubeos *político pseudorreformistas* que los principios del Movimiento eran susceptibles de ser cuestionados, no eran por tanto *permanentes ni inalterables*. Vid. art. 1 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

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

43 R. Martín Villa, *Análisis*, cit., en: *Rev. de Política Comparada*, cit., pág. 29.

Como único logro de aquel programa<sup>44</sup> de Arias Navarro, que tuvo en el inmovilismo “un obstáculo insuperable”, Martín Villa destacó el Estatuto de Asociaciones Políticas, aprobado por el Consejo Nacional el 16 de diciembre de 1974. “Los reformistas”, explicó Martín Villa, “se negaron a asumir aquel espíritu del 12 de febrero porque el asociacionismo político no tenía credibilidad ni disponía de futuro. Cuando Fraga y su grupo deciden darle la espalda al Estatuto, muere”.

La conclusión del ministro de Administración Territorial sobre el valor de aquel famoso discurso de Arias Navarro fue crítica. “Lejos de constituir un proyecto histórico”, dijo: “el espíritu del 12 de febrero fue un programa mínimo, coyuntural, nada innovador y nada radical, que ni consiguió el pluralismo político, ni estableció el *sistema de libertades que la sociedad española estaba demandando*, ni mucho menos se atrevió siquiera a plantearse la posibilidad de un régimen auténticamente constitucional”<sup>44</sup>.

#### D) S.M. el Rey D. Juan Carlos I impulsor del Cambio

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

Y esta empresa común es la que acometieron los legisladores de 1977, que expondremos en otra ocasión<sup>45</sup>.

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

Pero, si es cierto que el pueblo español se embarcó en la estrategia del *reformismo político*, pero si lo es que la minoría conductora del *reformismo democrático* pudo llevar a cabo su labor, también no es menos

44 R. Martín Villa, en conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, sobre “La Historia de la Transición”, en: El País (8-VII-81), pág. 14. El subrayado es nuestro.

45 En trabajo de próxima publicación analizaremos la labor de los Constituyentes españoles del 77-78.

cierto que sin el concurso y amparo constitucional, *sin el impulso del Rey* no hubiera sido viable la evolución pacífica de un régimen personalista a una monarquía parlamentaria: *el Rey fue el motor del Cambio*. Es inútil aducir testimonios a este respecto, porque hay un *consensus* sobre el indiscutible protagonismo del Rey en todo el cambio político. La Corona provocó la dinámica histórica del Cambio. La minoría reformista –la clase política gobernante o no– coadyuvará al mismo. Pero el Cambio fue viable porque era anhelado por la mayoría del pueblo español, que sabía que después de Franco no había más alternativa que si se deseaba vivir en las coordenadas europeas, tenía el pueblo español que adoptar un sistema democrático.

El propio Adolfo Suárez, siendo ministro Secretario General del Movimiento en la época del gobierno Arias, –primer gobierno de la Monarquía– en su discurso de presentación del Proyecto de Ley sobre el Derecho de Asociación Política, de 1976, viene a reflejar, en breves palabras, lo que nosotros venimos sosteniendo. He lo aquí: “Miembros del Gobierno hicieron recientemente pública proclamación de la necesidad del pacto político. Sigue así el Gobierno del Presidente Arias el camino marcado por el Monarca cuando expresó su voluntad de querer ser el Rey de todos los españoles. No nos asalta ninguna duda ante la posibilidad de llegar a ese acuerdo”<sup>46</sup>.

46. Vid. discurso del Ministro Secretario General del Movimiento, don Adolfo Suárez González, presentando el Proyecto de Ley sobre Derecho de Asociación Política, en: *La Reforma Política*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, Mayo-1977, pág. 21.