

La lógica de la reforma consensuada en transición política española

TOMÁS PÉREZ DELGADO
MANUEL REDERO SAN ROMÁN

I. «¡Por fin! Ayuntamientos Democráticos». Así rezaba el texto de un cartel publicitario del PCE destinado a pedir el voto para esta formación política en la campaña que precedió a las primeras elecciones municipales de la democracia postfranquista, reiteradamente solicitadas por las fuerzas de la oposición. Traslucía la sensación de aceptación contrariada que embargaba a la izquierda de nuestro país por el prolongado retraso que había sufrido la convocatoria de las elecciones que iban a conducir a la renovación de los alcaldes y concejales de los Ayuntamientos españoles¹. Estos seguían en manos de las autoridades franquistas todavía a comienzos de 1979, salvo en algunas ciudades en las que el Gobierno centrista que presidía Adolfo Suárez había designado provisionalmente como alcaldes a miembros de la UCD. El partido del Gobierno justificó esta última decisión con el argumento de una mejor gobernabilidad de las citadas ciudades, una vez que entraron en profunda crisis los anteriores gobiernos locales, y se esforzó en ofrecer una buena imagen de gestión en esas Corporaciones para contrarrestar las altas expectativas con las que, según todos los indicios, parecían contar los partidos de la oposición en las primeras elecciones municipales.

Estas no tuvieron lugar hasta el 3 de abril de 1979, tras una campaña electoral que careció del grado de tensión y conflictividad que podría haber alcanzado si se hubiera llevado a cabo con anterioridad, cuando el incierto proceso de la transición política no se hallaba todavía encauzado. Su desarrollo se produjo incluso unos días después de haberse celebrado las segundas elecciones generales de la estrenada democracia. Estas fueron convocadas por el presidente de Gobierno para el 1 de marzo de 1979, con la secreta esperanza, confirmada por los hechos, de amortiguar crispaciones en las posteriores elecciones municipales, debido al presumible cansancio que para entonces manifestaría el cuerpo electoral.

El Gobierno de Adolfo Suárez había sido capaz de resistir durante bastante tiempo la presión de la oposición en demanda de la celebración de las elecciones municipales y esperó a que el panorama político se encontrara mínimamente despejado para proceder a su convocatoria. Las citadas elecciones tuvieron lugar después de que los ciudadanos hubieran participado desde la muerte de

¹ Indirectamente también serían renovadas las Diputaciones provinciales.

Franco en dos elecciones generales al Parlamento nacional —las del 15 de junio de 1977 y las ya comentadas del 1 de marzo de 1979— y en dos referendums —el del 15 de diciembre de 1976 en el que se dio vía libre al texto de la Ley para la Reforma Política y el del 6 de diciembre de 1978, en el que se aprobó la Constitución—. Durante todos estos años el Gobierno consiguió hurtar a la oposición el poder que derivaba del posible control de las administraciones locales.

El Ejecutivo no logró sin embargo rentabilizar a su favor los resultados electorales del 3 de abril de 1979. El mayor número de concejales electos pertenecía a la UCD —unos 29.000— y a gran distancia seguían los del PSOE —unos 12.000²—. Pero las cifras globales eran, sin duda, poco esclarecedoras. Un pacto entre el PSOE, el PCE y los nacionalistas permitió la formación de las llamadas mayorías de progreso en muchos Ayuntamientos y otorgó a estas fuerzas el gobierno de 27 capitales de provincia (entre ellas, las de mayor número de habitantes), mientras que la UCD lograba ganar solamente en 23. Políticamente el triunfo —así fue percibido por los ciudadanos, políticos y comentaristas— era de la izquierda, con Enrique Tierno Galván, nuevo alcalde de Madrid, como la referencia más emblemática de la nueva política municipal.

El recuerdo temeroso de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, que terminaron con la monarquía de Alfonso XIII y dieron paso a la proclamación de la Segunda República, pesó en ciertos sectores de la opinión pública y jugó un cierto papel en algún momento en la decisión gubernamental de aplazar lo más posible la realización de las elecciones municipales, pero se desvaneció totalmente tras la celebración de las mismas. La gran victoria de las fuerzas políticas que habían estado en la oposición a la dictadura franquista no supuso nunca —no podía serlo después de aprobada la Constitución y menos de la forma consensuada como se hizo, una vez que la oposición antifranquista renunció a la vía de la ruptura democrática, aceptando el camino de la reforma política— el cuestionamiento del emergente régimen democrático, ni tan siquiera su mínima desestabilización, sino que paradójicamente sirvió para su asentamiento. La antigua oposición antifranquista asumió el nuevo entramado jurídico-político democrático, que en buena medida había contribuido a edificar, y utilizó su recién conquistado poder municipal con la misma lógica política con la que había admitido el proceso de reforma durante la etapa de la transición. En esta misma línea, la experiencia del gobierno local será un buen trampolín para que el PSOE alcance el gobierno nacional desde el que diseñará una política destinada a consolidar la nueva democracia.

En definitiva, precisamente cuando se comenzaba a debilitar entre los diferentes partidos políticos el consenso explícito que había presidido el desarrollo de la elaboración de la Constitución y se gestaba la ulterior crisis política, la dinámica de la antigua oposición antifranquista en el poder municipal —y desde el Gobierno nacional después— llevaba al fortalecimiento del naciente régimen democrático. La que fuera oposición rupturista, al comprometerse con la vía

² P. PRESTON, *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Plaza & Janés Editores, S.A., Barcelona 1986, p. 181.

reformista de la transición a la democracia, impulsada y dirigida por el Gobierno de Adolfo Suárez, pasó a ser un elemento imprescindible en el desarrollo de la misma y acabó por convertirse en el referente más importante para la consolidación del nuevo sistema político.

Culminaba a finales de los años ochenta el largo proceso del cambio político postfranquista, a cuya comprensión contribuye —tal como se pretende en las páginas que siguen— el análisis de la lógica interna del atípico y sorprendente modelo de transición política pactada que tuvo lugar en España desde 1975 a 1978. Un modelo que interiorizó la dinámica de la reforma política consensuada a partir de la confirmación de la existencia de un relativo equilibrio de las fuerzas del antiguo régimen y las de la oposición democrática a la muerte del dictador. Equilibrio inestable, por lo demás, dada la situación de desigual capacidad de poder político a favor de las primeras.

La vía *sui generis* que supuso el modelo de transición a la democracia en España se improvisó casi sobre la marcha, pues desde ninguna instancia política se había contemplado con anterioridad —salvando alguna propuesta no muy definida— esa forma de salida del franquismo, tan estudiada con posterioridad dentro y fuera de nuestras fronteras. Igualmente apenas había sido pensada antes de su comienzo en el ámbito de la reflexión científica. Si exceptuamos los trabajos de Jorge de Esteban y su equipo de colaboradores de la Universidad Complutense de Madrid y los de Luis García San Miguel, en los que se efectuaban una serie de reflexiones y propuestas ampliamente criticadas entonces por defender como posible una salida de la dictadura desde dentro de sí misma, pocos estudios más pueden contabilizarse en este sentido³.

II. La dinámica de la reforma política tardó unos meses en ponerse en marcha después de la muerte de Franco, acaecida el 20 de noviembre de 1975, manifestándose mientras tanto en toda su crudeza el desencuentro de las distintas opciones políticas. El Gobierno de Carlos Arias Navarro pretendió imponer la lógica del perfeccionamiento del régimen franquista frente a la de la ruptura con el mismo que planteaban como alternativa las fuerzas de la oposición democrática.

La propuesta gubernamental de perfeccionamiento del régimen partía de la conveniencia de remover obstáculos y realizar alteraciones en las estructuras políticas existentes, pero sin llegar a aceptar nunca la necesidad de establecer en España una auténtica democracia política. Las limitadas reformas que se proponían se articulaban mediante modificaciones en casi todas las Leyes Fundamentales, que no llegaron a ver la luz, y en determinados aspectos de la legislación ordinaria, que se concretaron en la Ley sobre el Derecho de Reunión de 29 de mayo y en la Ley sobre el Derecho de Asociación Política de 9 de junio, que se completó con el correspondiente cambio en el Código Penal, aprobado por las Cortes el 15 de julio de 1976, ya producida la dimisión de Arias Navarro.

³ El trabajo de JORGE DE ESTEBAN y su equipo fue publicado con el título *Desarrollo político y Constitución española*, Ariel, Barcelona 1973. Luis García San Miguel publicó dos artículos en la revista *Sistema* en enero de 1973 y en el mismo mes de 1974.

Pronto se comprobó que la alternativa política del Gobierno no contenía un verdadero programa de reformas con fines específicos, no incorporaba un calendario para ponerlo en marcha y no contemplaba la posibilidad de pactar con la oposición —sólo a partir de un determinado momento con la más moderada— a la que trataba como una fuerza «maltrecha y mendicante, que se encuentra en situación de aceptar cualquier migaja que generosamente le quiera otorgar el poder»⁴, puesto que suponía que el final de la Guerra Civil había significado «borrón y cuenta nueva» en la accidentada historia de España. La ruptura democrática demandada por la oposición era interpretada por el Gobierno como un acto revolucionario que partiendo de cero haría el juego al comunismo y al separatismo⁵. Aunque Carlos Arias Navarro era un político absolutamente compenetrado con el régimen franquista, ya en vida del dictador había propuesto un programa con ciertas reformas, en la línea que entonces preconizaba el sector aperturista, cuyo objetivo buscaba la adaptación del régimen a las nuevas circunstancias históricas del momento y, una vez muerto Franco, colmar el vacío que produciría su ausencia. Pero si esta política logró suscitar ciertas esperanzas en varios sectores sociales mientras Franco estuvo al frente del Estado, después de su desaparición se mostró claramente insuficiente. Aparecía con tales limitaciones que cada vez satisfacía en menor grado las aspiraciones democráticas populares que, con el paso del tiempo, iban en aumento.

Al Gobierno de Arias Navarro le faltó capacidad para llevar a cabo su limitada reforma política, contestada por los grupos inmovilistas del régimen, que la consideraban excesivamente avanzada, y rechazada por el movimiento opositor, que insistía en alcanzar una solución política pluralista asentada en la voluntad popular, sin renunciar a cuestionar después los asuntos socioeconómicos. Pero el mismo Gobierno evitó el vacío de poder e impidió el proceso de ruptura política con el régimen al que aspiraba la oposición. Esta había contribuido de forma importante a paralizar el proyecto gubernamental pseudorreformista pero no lograría dirigir el proceso hacia la democracia, a la que sin embargo empujó fuertemente con su presión⁶.

La sensación de bloqueo político en que parecía haberse instalado España llevó a la dimisión del Gobierno Arias el 1 de julio de 1976, a la que no fue ajeno el propio Rey, que consideraba que la acción política del presidente, sin una línea definida, presentaba excesivas vacilaciones e incoherencias. Sin embargo, la situación sociopolítica de ese momento ofrecía bastantes diferencias con la que presentaba el país siete meses antes. Aunque a simple vista pudiera parecer que pocas cosas se habían transformado en profundidad, en realidad se habían producido evoluciones significativas, si bien a veces de forma casi imperceptible. Seguían siendo muy fuertes los elementos de continuidad con el pasado, pero se habían potenciado las expectativas de cambio, aunque no se manifesta-

⁴ J. JIMÉNEZ BLANCO, *De Franco a las elecciones generales*, Tecnos, Madrid 1989, p. 94.

⁵ J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *El cambio inacabable 1975-1985*, Anthropos, Barcelona 1986, p. 67.

⁶ M. REDERO SAN ROMÁN y T. PÉREZ DELGADO, «Sindicalismo y transición política en España», *Ayer*, n.º 15, 1994, p. 206.

ran de igual forma que a la muerte de Franco. La experiencia de lo ocurrido en los últimos meses había llevado a sectores de la oposición y del mismo régimen a formular consideraciones más realistas que las hasta entonces realizadas a la hora de analizar el futuro político, ablandando algunas posiciones maximalistas.

En las filas de la oposición, aglutinada desde marzo de 1976 en Coordinación Democrática, se originaba en algunos de sus componentes más moderados una progresiva desconfianza en las posibilidades de imponer la ruptura democrática e incluso se llegaba a cuestionar su conveniencia⁷. En el seno del régimen se acabó definiendo un relativamente amplio y variado sector reformista —con antecedentes dispersos en el tardofranquismo— que interiorizó de forma concluyente la imposibilidad de perpetuar la dictadura y, apoyándose en la Corona, asumió la necesidad ineludible de tomar la iniciativa en la construcción de la democracia a partir de las estructuras políticas existentes⁸. En suma, la opción reformista que impuso su lógica en el proceso del cambio político postfranquista en España se configuró como una alternativa real cuando la estrategia de mantener el régimen comenzó a vislumbrarse como una aventura peligrosa de cara al futuro, y cuando la ruptura con el mismo no superaba los grandes obstáculos que se oponían en su deseado itinerario⁹.

La alternativa reformista tomará cuerpo oficialmente cuando Adolfo Suárez sea designado presidente de Gobierno el 3 de julio de 1976, una vez que Torcuato Fernández Miranda, presidente del Consejo de Reino lograra que dicho órgano introdujera su candidatura en la terna que preceptivamente tenía que enviar al Rey para que éste hiciera el nombramiento. Adolfo Suárez conocía perfectamente el funcionamiento del régimen franquista. Había sido procurador en Cortes por Avila, gobernador civil en Segovia, director general de Radiodifusión y Televisión, vicesecretario general del Movimiento Nacional y ministro secretario general del Movimiento en el Ejecutivo de Arias Navarro.

El nuevo Gobierno de Adolfo Suárez asentó su fuerza política en las antiguas estructuras de poder, radicadas en el propio Estado, que va a servir de plataforma para el cambio. El Estado franquista, que había sufrido un fuerte proceso de racionalización, había conocido un gran crecimiento y había tenido que cubrir amplias necesidades sociales. Por todo ello, había adquirido una relativa autonomía que explica, en gran medida, su destacado papel en el tránsito de un régimen a otro, mientras se producía su propia transformación democrática a través de la legislación vigente.

El Gobierno de Adolfo Suárez supo aprovechar el fracaso del Ejecutivo presidido por Arias Navarro y evitar muchos de los errores cometidos en los meses que le precedieron. El presidente y su equipo fueron conscientes del peligro que para la misma monarquía de don Juan Carlos había supuesto la política

⁷ J. VIDAL BENEYTO, *Del franquismo a una democracia de clase*, Akal, Madrid 1977, pp. 117 y ss.

⁸ J. TUSELL, *La transición española a la democracia*, Historia-16, Madrid 1991, p. 46.

⁹ J. SANTAMARÍA, «Transición controlada y dificultades de consolidación. El ejemplo español», en J. SANTAMARÍA (comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, C.I.S., Madrid 1982, pp. 394 y ss.

vacilante y alicorta del anterior Ejecutivo. En este sentido no es correcto afirmar que su acción política arrancara de cero. La experiencia de la que partía el nuevo Gobierno fue una auténtica escuela de formación y reflexión políticas, progresivamente más valorada por los estudiosos a la hora de explicar el proceso de transición a la democracia en España. En efecto, la historiografía más reciente insiste cada día más en no considerar como un eslabón perdido el período de actuación del Gobierno de Arias Navarro, siendo considerada su gestión por muchos autores como un mal necesario¹⁰.

III. El Gobierno de Adolfo Suárez nacía de la misma legalidad franquista que el anterior y tenía también, de momento, idéntica legitimidad, radicada en «la legalidad sucesoria y el statu quo político»¹¹. Con todo, enseguida buscó una segunda fuente de legitimidad en su actuación política que, aunque pretendía partir del marco de la normativa vigente, se presentaba desde el principio como una tercera vía que se diferenciaba de la opción continuista y de la rupturista. Desde esta perspectiva, el Gobierno Suárez comprendió muy pronto que no podía considerarse representante de toda la sociedad española, sino de una parte —lo más amplia posible— de la misma, lo que lógicamente implicaba diseñar una política propia que pudiera ofrecerse como alternativa diferenciada para poder competir con otras. Para el nuevo Ejecutivo existía una potencial oferta política plural que no era posible ignorar si se pretendía iniciar un proceso de cambio hacia la democracia que tuviera visos de realismo y credibilidad.

Desde el primer momento el Gobierno suarista fue consciente de la necesidad de tomar la iniciativa política para conseguir imponer de forma pacífica su proyecto de reforma como medio más adecuado para dejar atrás la dictadura. A mediados de julio hacía pública su declaración programática en la que se afirmaba como principio básico la residencia de la soberanía en el pueblo y se concretaba la fecha de 30 de junio de 1977 como límite para celebrar unas elecciones generales, que serían las primeras auténticamente democráticas que conociera España desde las ya lejanas del 16 de febrero de 1936.

Al tiempo que el Gobierno tomaba algunas medidas que habían sido demandadas por la oposición —como una amnistía relativamente amplia, por ejemplo— la idea de la reforma política iba adquiriendo un mayor perfil. Se materializaría desde la legalidad franquista a través de los canales institucionales que ella misma preveía, aunque no se agotaba en una simple reestructuración del régimen dictatorial, sino que acabaría trascendiéndolo¹². El proceso de refor-

¹⁰ Uno de los historiadores que más ha valorado, y mejor ha estudiado, el período de gobierno de Carlos Arias Navarro es Charles T. Powell. Véase a este respecto su trabajo «El primer Gobierno de la Monarquía y la reforma Suárez», *Revista de Occidente*, n.º 54, noviembre 1985, pp. 5-21.

¹¹ R. DEL AGUILAR, «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», en R. COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, C.I.S., Madrid 1982, p. 57.

¹² R. MORODO, *La transición política*, Tecnos, Madrid 1993, pp. 117 y ss y P. LUCAS VERDÚ, *La Octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Tecnos, Madrid 1976, pp. 56 y ss.

ma política se perfilaba con un final rupturista con el franquismo al crear un régimen democrático cualitativamente diferente. La lentitud en el desarrollo de la reforma y su control por parte del Gobierno eran características fundamentales del proceso que se proponía. En realidad, la opción por la reforma política fue la gran apuesta histórica del Gobierno Suárez, que logró sacar adelante, pese a las grandes dificultades que tuvo que superar.

Con el apoyo del Rey, que jugó un papel destacado debido a la autoridad y legitimidad de que gozaba ante las instituciones y aparatos del Estado, el nuevo Gobierno Suárez, consciente de los límites de su poder, decidió desde el primer momento restablecer la democracia con el máximo respaldo posible de los sectores franquistas y de los llamados poderes fácticos, algunos de los cuales estaban incrustados en diferentes instancias de poder dentro del propio Estado. La estrategia del Gobierno se dirigía también a captar la voluntad de la oposición democrática para que asumiera la opción de la reforma y abandonara la línea rupturista. El Gobierno desde los primeros momentos redujo los niveles de represión, facilitó a la oposición una mayor libertad de movimientos e incluso empezó a conectar con algunos de sus líderes no comunistas. Aunque la oposición no incorporó a su estrategia de inmediato la propuesta política del Gobierno, no tardó en hacer una valoración más realista de la nueva situación e, incluso, los grupos más moderados la consideraron de forma positiva.

La iniciativa del Gobierno se concretó prioritariamente en el Proyecto de Ley para la Reforma Política, que fue presentado por Adolfo Suárez a la cúpula militar, requiriendo su consentimiento. Una vez informado por el Consejo Nacional del Movimiento fue aprobado por las Cortes orgánicas el 18 de noviembre de 1976 y ratificado por el pueblo español en el referéndum del 15 de diciembre. La Ley para la Reforma Política reconocía la soberanía popular y los derechos fundamentales de la persona y creaba unas Cortes democráticas que podían modificar las Leyes Fundamentales en aquello que la propia ley no hubiera derogado; en todo caso, podían establecer una nueva legalidad siempre a través del procedimiento contemplado en el mismo texto. Las Cortes, cuyo presidente sería nombrado por el Rey, estarían formadas por un Congreso y un Senado cuyos miembros serían elegidos por sufragio universal. El Rey tendría también la facultad de nombrar senadores en un número no superior a un 20% de los elegidos y podría someter a referéndum cualquier opción política de interés nacional, fuera o no de carácter constitucional.

Así las cosas, la aprobación de la Ley para la Reforma Política desbloqueaba el sistema cerrado que configuraban las Leyes Fundamentales franquistas y facilitaba la apertura de un proceso constituyente sumamente atípico, lleno de ambigüedades legales e inexistente en el derecho constitucional comparado¹³. Con la nueva ley en vigor, la reforma política era todavía muy limitada y apenas había superado la fase de reforma otorgada, pero cumplía los requisitos

¹³ J. DE ESTEBAN, «El proceso constituyente español, 1977-1978», en F. TEZANOS; R. COTARELO y A. DE BLAS, *La transición democrática española*, Sistema, Madrid 1989, pp. 275-316 y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El proceso constituyente», en VV.AA., *La transición española*, Excma. Diputación de Córdoba 1992, pp. 41-55.

mínimos para avanzar hacia la democracia. Desde comienzos de 1977 el Gobierno desmontaría algunas de las instituciones esenciales del régimen franquista y sentaría las bases jurídico-políticas mínimas para que se pudieran celebrar las elecciones del 15 de junio de 1977. En este sentido, la legalización del PCE supuso la eliminación de un obstáculo importante e inyectó una buena dosis de credibilidad al proceso de transición política que estaba en marcha.

El resultado del referéndum del 15 de diciembre de 1976 fue un gran éxito político del Gobierno Suárez, que supo administrar con cierta mesura. La oposición democrática salió sin embargo bastante debilitada, y la opinión pública y el Gobierno percibieron claramente esta situación. Pero en la misma estrategia gubernamental se había incubado la necesidad de contar con la oposición a partir de un punto determinado en el recorrido de la reforma. La fase final de ésta no era factible sin la participación de las fuerzas que habían defendido la ruptura. En concreto, su presencia en las elecciones era absolutamente imprescindible para que éstas adquirieran legitimidad democrática.

La fase del consenso en la que se entró desde finales de 1976, y que se prolongó con más intensidad durante todo el período constituyente, puede ser interpretada como una derivación lógica de la nueva situación. El consenso se llevó a cabo en el campo establecido por el Gobierno y fue posible por la renuncia que ambas partes hicieron de algunas de sus propuestas. La coincidencia en establecer un modelo de sociedad democrática y plural frente a la experiencia de lo ocurrido en los años treinta cuando cada fuerza política era portadora de proyectos sociales radicalmente antagónicos, propició el acercamiento. Los puntos esenciales de la vida política y las reglas del juego que se iban estableciendo se defendían ahora por todos como una garantía recíproca, renunciando al vértigo de rivalidades que había jalonado nuestra historia contemporánea y frente al peligro de involución que suponían el terrorismo y el golpismo.

La Constitución de 1978 culminaba el proceso de reforma, cerraba definitivamente el triste capítulo de la Guerra Civil y marcaba una auténtica ruptura jurídico-política con el régimen franquista. El contenido claramente progresista de la Carta Magna podía equipararse sin dificultad con el de cualquier constitución vigente en los demás países democráticos de Europa. España dejaba de ser políticamente diferente. Ahora bien, la democracia se establecía en nuestro país, pero la misma forma en que se había llevado a cabo la transición dificultaba al nuevo régimen romper totalmente con sus orígenes y desprenderse de muchas hipotecas y adherencias del pasado¹⁴.

¹⁴ Puede ser útil para un estudio completo de la Constitución la obra de A. DE BLAS (comp.), *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona 1983.