

# En torno a los proyectos de transición y sus imprevistos resultados<sup>\*</sup>

Santos Juliá

Escribía hace diez años Juan José Linz que la transición era ya historia, no algo que fuera objeto de debate o lucha política; es objeto científico, añadía, “con el riesgo de que los que no la vivieron la ignoren, la consideren algo obvio, no problemático”<sup>1</sup>. Dichas y escritas poco antes de que se produjera la llegada del Partido Popular al gobierno, estaba lejos el profesor Linz de pensar que lo que en 1996 se daba como historia, recuperase un lugar central en el debate o en la lucha política. Pero así han ocurrido las cosas: hoy, hablar de la transición, es hablar de política tanto como de historia. Por eso, cuando han pasado ya treinta años del inicio del proceso, y se ha acumulado tanta literatura alrededor de aquel periodo, es preciso andarse con algunas cautelas con objeto de no caer en ciertas trampas procedentes de cuatro frentes principales que tienden a dar la transición como algo obvio, no problemático: la sociología, la ciencia política, la “recuperación” de la memoria, la política.

Entre algunos sociólogos –y lo mismo se podría advertir de economistas- no es inhabitual referirse a la transición como resultado poco menos que ineluctable de la gran transformación social experimentada en España durante la década de los sesenta. El caso más elocuente fue el de Fabián Estapé cuando aseguró que en España la democracia no la había traído Suárez sino el 600, el coche utilitario que hizo furor entre la sufrida clase media que al pasar de baja a ascendente se apeó del tranvía para desplazarse sobre cuatro ruedas. La broma de Estapé, y lo que revela, suprime de entrada, como ya temía Juan Linz, el carácter problemático del proceso, lo da como necesario. Lógicamente, si así fue, analizar los proyectos de transición carecería del más mínimo interés: las cosas habrían caído por su propio peso: a tal sociedad civil, tal Estado.

Entre politólogos se ha destacado tanto su carácter modélico –no en el sentido moral, como en ocasiones se dice para mejor facilitar los sarcasmos en torno a su supuesta ejemplaridad, sino como tipo o modelo de transición por transacción- que el pacto ha llegado a convertirse en una especie de *deus ex machina*, un artefacto que baja del cielo desde el primer momento de la representación y cada vez que el guión lo exige para desatar algún nudo o

---

\* Publicado en Carmen Molinero, ed., *La Transición, treinta años después*, Barcelona, Ediciones Península, 2006, pp. 59-79.

<sup>1</sup> Juan J. Linz, "La transición española en perspectiva comparada", en Javier Tusell y Álvaro Soto, eds., *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, 1996, p. 21.

culminar un argumento. Naturalmente, al pacto se le buscan enseguida algunas explicaciones igualmente transcendentales, como la aversión al riesgo, el miedo, la renuncia, la traición, de tal manera que en lugar de ser explicado, el pacto ha pasado a convertirse en explicación de todo lo ocurrido y de lo no ocurrido en esos años. En las versiones más pintorescas, la transición aparece como un apañío entre personajes amorales que renuncian a sus principios con el único propósito de que todo siga igual. En tal circunstancia es de rigor evocar, como gran hallazgo, la conversación de Tancredi Falconieri con su tío el príncipe de Salina, tal como quedó transcrita por otro príncipe, el de Lampedusa: “si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie”. Y ahí acaba la representación, con todo el mundo aclamando la agudeza de los personajes, los de verdad y los de ficción.

La visión de una transición regida por un pacto de silencio ha tenido un éxito espectacular entre todos los que, desde hace diez años, hablan cada vez que la ocasión se presenta –por ejemplo, la publicación de cualquier libro sobre represión- de la necesidad de recuperar la memoria histórica. Se ha hablado de una transición amnésica, de una tiranía del silencio, de un pacto de olvido, de una sintaxis de la desmemoria. Si en el caso de cierta sociología, la transición fue casi una necesidad determinada por fuerzas objetivas, en el caso de los cultivadores de la recuperación de la memoria, la transición se presenta como el resultado de una amnesia colectiva de la que sería preciso rescatar a los españoles: todo lo perverso que a partir de aquel momento ha ocurrido en la sociedad y la política, desde los liderazgos fuertes a la debilidad de las partidas presupuestarias destinadas a gasto social, se debería a que los españoles renunciaron a la memoria y erraron amnésicos por el mundo.

En fin, algunos partidos políticos han multiplicado durante los últimos años las denuncias sobre las carencias de aquella transición en un intento de deslegitimar lo consolidado desde entonces y de legitimar, por el contrario, la necesidad y hasta la urgencia de emprender una nueva, segunda transición. No es una exclusiva de partidos nacionalistas: el primero al que le cupo esa originalidad fue a José María Aznar cuando emprendió la cruzada para desbancar al PSOE del gobierno bajo la consigna de la segunda transición, consigna repetida por Josep Lluís Carod, Begoña Erratzí y Bizén Fuster en una especie de manifiesto por el reconocimiento del carácter plurinacional del estado español<sup>2</sup>. Si se cree lo que dicen no pocos publicistas y políticos nacionalistas, todo lo ocurrido –y lo no ocurrido- en la transición se debió al miedo a una injerencia militar que estaría motivada por la exigencia de reconocimiento del derecho de autodeterminación a las nacionalidades históricas: de ahí que el postulado de una segunda transición se dirija expresamente a deslegitimar lo que entonces se legitimó por una cesión de la izquierda: un régimen monárquico impuesto por la fuerza<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> José María Aznar, *España. La segunda transición*, Madrid, 1994; Josep Lluís Carod Rovira, Begoña Erratzí, Bizén Fuster, "Por una segunda transición democrática y plurinacional", *El País*, 31 de marzo de 2004

<sup>3</sup> Es ejemplar, a este respecto, Joan Tardà i Coma, cuando afirma que la “recuperación de la memoria pone en cuestión un aspecto fundamental de la legitimación que la izquierda española ha hecho de la monarquía posfranquista y de la Constitución de 1978: el mantenimiento vitalicio del jefe del Estado nombrado por general Franco”, en "ERC y la memoria histórica", *La Vanguardia*, 20 de julio de 2005.

El punto de vista del historiador tiene que ser por fuerza distinto: a ser posible, el de ver las cuestiones tal como verdaderamente se plantean, según definía Manuel Azaña la “propensión realística” que creía percibir en sí mismo y que es la primera exigencia del oficio de historiador. Ante todo, es preciso recordar que lo que en ciencias sociales se entiende como causa de un proceso no pasa de ser una condición de probabilidad: el tipo de sociedad condiciona o establece el límite de lo que es políticamente posible pero no lo determina. Además, y en lo que respecta a las ciencias políticas, un pacto nunca puede ser explicación de un proceso si antes no es él mismo explicado: lo que importa de la transición desde este punto de vista consiste en dilucidar cómo fue posible alcanzar un pacto entre gobierno y oposición y para eso es preciso no darlo por descontado, sino plantearlo como problemático, y reconstruir la cronología, datar los momentos clave del proceso: no erigir un principio explicativo y a partir de ahí organizar los datos, sino al revés: indagar los hechos para construir una interpretación que tenga en cuenta los sujetos, la toma de decisiones, los diferentes tiempos del proceso. En tercer lugar, habría que estar atentos, sobre todo hoy, a la contaminación posible de la historia, que es un saber crítico, que aspira a la objetividad y que pretende dar cuenta de todo el pasado, por la memoria, que es una relación afectiva, subjetiva, con un pasado con el que se siente especialmente vinculado el sujeto que recuerda: por su carácter instrumental, por estar dirigida a legitimar o deslegitimar en el presente algún acontecimiento del pasado, la memoria puede convertirse en una trampa para la historia. Por último, habría que guardarse de hacer política de la historia, que es lo propio del poder cuando inventa un pasado para fundar en él la legitimidad de una acción política en el presente: es preciso mantener también una actitud crítica ante quienes, por alcanzar hoy unos fines en los que ni siquiera pensaron hace treinta años, dicen que entonces no se conquistaron por no se sabe qué renunciaciones, traiciones o impedimentos.

El propósito de estas páginas consiste en tratar acerca de los proyectos y realidades de la transición. Intentaré abordarlo, sobre todo en su primera parte, partiendo de la definición del término <proyecto> que ofrece el diccionario de la Real Academia Española: planta y disposición que se forma para un tratado o para la ejecución de una cosa de importancia; designio o pensamiento de ejecutar algo. Me interesa destacar que proyecto dice siempre relación a propósito de ejecutar algo, a la ejecución de una cosa. En este sentido, una declaración de principios no es un proyecto, como tampoco lo es el programa máximo de un partido. Un partido puede, por ejemplo, aprobar una resolución en la que se hable de abolir la propiedad, conquistar el Estado, instaurar una república federal, o cualquier otro objetivo perfectamente inalcanzable en el momento en que se formula. Si no dispone de un plan, ni acopia recursos, ni actúa con miras a la ejecución de esa resolución, nada de eso forma parte de su proyecto; lo más probable es que forme parte de su ideología, de sus creencias o del mundo de sus valores, tal vez de sus metas lejanas, pero no de un proyecto de actuación. Me parece necesaria esta advertencia porque cuando se achaca a tal o cual partido haber abandonado su proyecto, de lo que se habla en multitud de ocasiones es de haber abandonado su programa máximo, enunciado sobre el papel entre los aplausos de una asamblea. No es lo mismo.

Limitado pues a lo que las fuerzas políticas o sociales más o menos organizadas –grupos en torno a personalidades, facciones, partidos, sindicatos- intentaron ejecutar, pueden distinguirse con claridad dos grandes proyectos de ámbito estatal, que hunden su raíces o tienen sus orígenes antes de la muerte de Franco –o sea, antes de la transición propiamente dicha- y que se van modificando a medida que la coyuntura política cambia por decisiones que afectan a la distribución de fuerzas en presencia y a la percepción que cada uno de los agentes tiene como posible en un momento o en otro del proceso; o sea, cambio en todo eso que los cultivadores de la teoría de la acción colectiva denominan estructura de oportunidades políticas y que, más modestamente, seguiré denominando cambio de coyuntura política. Los dos proyectos se sostienen, por lo demás, en unas convicciones de fondo sobre las que se va elaborando un plan de acción, mezclado con declaraciones de principios destinadas especialmente a mantener la identidad –y por tanto, la diferencia con otras opciones- de los propios seguidores, adheridos o militantes de cada grupo, con vistas a un proceso que sólo se abrirá realmente a la muerte del dictador.

El primero es el proyecto llamado por sus propios autores de reforma. Parte de la convicción de que el Estado institucionalmente sostenido en las Leyes Fundamentales goza de una amplia legitimación entre amplias capas de la sociedad española debido al proceso de transformación social acelerado desde los planes de estabilización y desarrollo que dieron origen a una numerosa clase media y de obreros de cuello azul asentados en ciudades y propietarios de bienes inmuebles y de consumo de larga duración. Confiado en el futuro comportamiento de ese bloque social conocido como franquismo sociológico, el proyecto pretendía mantener en vida ese Estado, pero afirmaba que su continuidad, debido precisamente a los resultados de la transformación económica y social, exigía ciertas reformas que debían afectar a sus Leyes Fundamentales, modificando algunos de sus artículos, con el propósito de ampliar y regular desde el gobierno el campo político. En sus elementos más cultivados, lo que había por debajo de esta visión era una ideología funcionalista -que postulaba la necesidad de un futuro desarrollo político a partir del pasado desarrollo económico de tal manera que el sistema político se adecuara a la nueva sociedad- mezclada con la ideología del fin de las ideologías, que anunciaba la obsolescencia de la división izquierda/derecha a favor del imperio de la alta burocracia.

Los sujetos que defendían estas posiciones eran personalidades y grupos del régimen, que en alguna ocasión habían sido sus ministros, que seguían siéndolo o que esperaban serlo de nuevo y que pugnaban por ocupar posiciones de poder cuando se produjera el famoso y ansiado hecho biológico y la reforma del sistema se hiciera inevitable. Pero no habría que olvidar aquí a los académicos que propusieron por aquellos años una lectura amplia de las siete Leyes Fundamentales, tomándolas por una Constitución que, como todas, admitía reformas concretas de artículos concretos. Fue, por ejemplo y entre otros, el caso de Jorge de Esteban y un grupo de distinguidos colaboradores que en 1974 presentaron un dictamen con objeto de fundamentar teóricamente un proceso de liberalización y democratización “sin modificar el contexto constitucional vigente”, lo cual exigía considerar al conjunto de Leyes Fundamentales como una constitución susceptible de una interpretación

“abierta, liberal y progresiva”, una observación que haría removerse en sus tumbas, si en verdad hubieran muerto, a los autores de esas leyes<sup>4</sup>.

El problema que afecta desde su origen a este proyecto de reforma es la atomización de grupos en torno a personalidades enfrentadas que pretenden poner en marcha su ejecución. Pesaban sobre sus espaldas las luchas por el poder que se venían arrastrando desde la llegada al gobierno de distinguidos miembros del Opus Dei en 1957, agravadas en las sucesivas remodelaciones ministeriales de 1962 y 1965 y abiertamente declaradas desde entonces hasta su culminación en 1969. Se recordará que en los años sesenta dos grandes proyectos de reforma para la continuidad enfrentaron a Presidencia con la Secretaría General del Movimiento, o dicho más personalmente, a Carrero/López Rodó con Solís/Fraga. Materias del enfrentamiento fueron los proyectos de Ley Orgánica del Estado, propugnado desde Presidencia, y de nuevas leyes Sindical y de Asociaciones, propugnadas por la Secretaría General. Ganó Presidencia, como es bien sabido, con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado y la posterior proclamación del príncipe Juan Carlos de Borbón como sucesor de Franco a título de rey. Triunfo ratificado en la crisis de 1969 que, al hacer saltar a Solís y a Fraga del Gobierno, dio aparentemente todo el poder a las gentes del Opus Dei.

Pero la tensión entre Presidencia y Movimiento, nunca resuelta, sufrió un vuelco espectacular con el asesinato de Carrero por ETA en diciembre de 1973. Nombrado sorprendentemente Carlos Arias nuevo presidente, y desaparecido el Opus de la primera fila del escenario político, emergió una nueva modalidad de reformismo, también llamado aperturismo, patrocinado por el ala colaboracionista de la ACN de P y por su máximo valedor en el Gobierno, el ministro de la Presidencia, Antonio Carro. La futilidad de este reformismo se vio muy pronto cuando el proyecto de ley de Asociaciones que iba a legalizar la presencia de grupos políticos al margen del control del Consejo Nacional del Movimiento, naufragó frente a la embestida de los llamados inmovilistas, o *búnker*, liderados por el falangista José Antonio Girón cuyo proyecto para después de Franco consistía en que todo siguiera igual para que nada cambiase. Entre las distintas facciones del régimen, los dos últimos años de la vida de Franco presenciaron un agresivo retorno de la no-reforma, del inmovilismo, con apoyos en sectores de las fuerzas armadas y de la burocracia sindical, que se llevaron también por delante a ministros con vitola de liberalizadores como el de Información, Pío Cabanillas, o el de Hacienda, Antonio Barrera de Irimo.

Por su parte, y a falta de base social propia, los políticos del régimen que habían desempeñado altos cargos en anteriores etapas, pero que en algún momento fueron apeados del poder, no pasaban ahora de ser cabeza de pequeños grupos con conexiones más o menos sólidas con distintas instancias del aparato institucional de la dictadura. A José María de Areilza, monárquico; Manuel Fraga, aparentado al Movimiento aunque haciendo la guerra por su cuenta; Federico Silva, gran esperanza del sector más integrista de la ACNP; y algo más lejos, Laureano López Rodó, cabeza de fila del Opus Dei, se les suponía suficiente entidad como para conducir operaciones de signo más o

---

<sup>4</sup> Jorge de Esteban y otros, *Desarrollo político y constitución española*, Barcelona, 1973, pp. 28 y 43.

menos reformista, pero cada uno, por sí mismo, era nada, y juntos resultó imposible que se entendieran: tantas habían sido las diferencias que les habían separado en un pasado todavía demasiado reciente. La gran alianza que el príncipe Juan Carlos pretendió impulsar uniendo en un sólo propósito tantas cabezas reformadoras acabó en agua de borrajas, de modo que al morir el jefe del Estado los que habían propugnado diversas vías de reforma se encontraban atomizados, divididos, y hasta enfrentados y, para colmo, rodeados de inmovilistas: carecían por tanto de un verdadero proyecto más allá de una poco definida necesidad de reformar algunas leyes fundamentales.

Mientras tanto, había hecho acto de presencia el segundo de los proyectos de transición que aquí consideraré y que con toda exactitud puede denominarse de ruptura. Sus propuestas básicas procedían de mucho antes, de los años cuarenta. Se forjaron a partir de dos experiencias políticas bien diferentes. La primera fue la de la disidencia del régimen, entendida en su sentido exacto, o sea, gentes que en un periodo más o menos largo habían compartido las creencias y las políticas del régimen pero que, unos antes, otros después, se habían separado de él: venían, por tanto, del bando de los vencedores de la guerra civil, habían ocupado en él puestos relevantes, ministerios, embajadas, jefaturas del Movimiento, que habían abandonado en algún momento para formar grupos de secuaces (en sentido literal, en modo alguno peyorativo, del vocablo) más o menos consentidos por el Ministerio de la Gobernación. La segunda fue la experiencia de la oposición ilegal y clandestina al régimen, vivida por gentes que nunca habían compartido ni sus creencias ni sus políticas y que sufrían persecución por las fuerzas del orden en diversos grados, desde la tortura a la multa. Procedían, por tanto, del campo de los vencidos o se sentían sus herederos o se habían incorporado a sus partidos. Naturalmente, una misma persona podía reunir las dos experiencias: muchos miembros de la oposición clandestina habían sido en su juventud miembros de Acción Católica o de Falange, las dos únicas agencias de socialización política de los jóvenes durante los años cuarenta y cincuenta. Por cierto, todavía está por escribir la verdadera historia política y moral de quienes, procedentes del bando de los vencedores y militando en su juventud en las filas falangistas, pasaron luego a engrosar las socialistas y, sobre todo, las comunistas. Bien merecerían una tesis.

Importa destacar que estas fuerzas políticas procedentes de la disidencia y de la oposición tendían a proliferar, dividiendo en una especie de incesante partenogénesis los grandes troncos comunes en pequeños grupos marcados tanto por las personalidades de sus dirigentes como, sobre todo, por lo que a un observador ajeno al grupo tenía que aparecer como irrelevantes, para la ocasión, diferencias ideológicas. Los comunistas, más disciplinados, presenciaron en el tardofranquismo la aparición por su izquierda de los llamados grupúsculos; los socialistas aparecían segmentados por su distinto arraigo territorial o por diferencias ideológicas y de liderazgo; ni siquiera los demócrata cristianos lograron mantener la unidad, divididos en la línea izquierda derecha en torno a Ruiz Giménez, Giménez Fernández o Gil Robles, entre los opositores, y varios grupos más entre los colaboradores. A esta tendencia a la proliferación y atomización, propia de las condiciones de clandestinidad o ilegalidad, de la falta de competencia política en terreno abierto, hay que añadir, sin embargo, una permanente tensión hacia alguna

forma de coalición que dio origen a diferentes uniones, plataformas y mesas de fuerzas políticas y que en Cataluña adquirió la forma institucional de una asamblea. Sin duda, esta dirección hacia la coalición de fuerzas venía también determinada por las características de la vida política de oposición al régimen en la que era preciso plantear acciones no estrictamente partidarias con el propósito de lograr cierto seguimiento o audiencia.

La perspectiva de la acción política de este proyecto se sitúa en poner término a la guerra civil y a sus resultados, es decir, al Estado franquista. Este proyecto nunca contempló la posibilidad de que el marco institucional del régimen fuera reformable, ni propuso nunca un periodo de transformación de ese marco y adaptación a las nuevas exigencias de la sociedad española. El régimen franquista tenía que desaparecer y en su lugar había que construir un nuevo Estado de derecho o democrático, homologable a los de Europa occidental. Para conseguirlo lo primero que se postulaba cada vez que se celebraba un encuentro entre fuerzas de la disidencia y de la oposición –y esto fue así desde los primeros encuentros de los años cuarenta, al término de la Segunda Guerra Mundial- era la aprobación de una amplia amnistía como punto de partida de un proceso constituyente. A partir de ahí se preveía un periodo más o menos largo de transición, con elementos variables según las distintas fuerzas políticas. El Partido Comunista, tratando de reproducir un guión al de la proclamación de la República ocupando la posición que entonces correspondió al Partido Socialista, propugnaba un gobierno provisional que englobara a disidentes y opositores y que se haría con el poder a lomos de una acción política nacional, una huelga pacífica. Los socialistas, por su parte, estuvieron siempre más interesados en el punto de llegada del proceso –unas elecciones generales con carácter constituyente- que del organismo encargado de dirigirlo y siempre se mostraron reticentes ante la idea de un gobierno provisional y reacios a apelar a don Juan de Borbón –como pretendieron en el último momento los comunistas- aunque fuera únicamente con la intención de hacerlo regente. En todo caso, el proceso culminaría en una constitución de la que saldría la nueva estructura del Estado con el reconocimiento de sus nacionalidades y regiones con sus respectivos estatutos de autonomía.

Este proyecto básico, que recorre prácticamente toda la historia de los contactos, uniones, coaliciones a las que se incorporaban partidos de oposición del exilio y del interior, socialistas y más tarde comunistas, y grupos de la disidencia, como monárquicos liberales y demócratacristianos de diverso pelaje, ofrece diferentes modulaciones según los tiempos y las circunstancias. Las primeras se refieren a los actores. En los primeros lustros de oposición a la dictadura, se entendía que los comunistas –denominados también totalitarios, para equipararlos a los falangistas- no tendrían ningún papel que jugar en la transición, que quedaría a cargo de una coalición de monárquicos liberales, demócratacristianos y socialistas. Esta política culminó en el encuentro de Munich de 1962, en el que a dos representantes del PCE se les reservó el papel de observadores, sin que se les permitiera participar activamente en los debates ni en las resoluciones tomadas. Por eso, cuando se dice que Munich es, en cierto modo, como un adelanto de la transición lo que se hace es contar un cuento. Las cosas sólo cambiaron después, sobre todo a partir de la afirmación de la fuerza sindical, más que política, del Partido Comunista. Fue clave para eso la irrupción de Comisiones Obreras a partir de las huelgas de

ese mismo año de 1962 y la consolidación del sindicato en el ámbito estatal: Comisiones Obreras fue, en efecto, el primer sindicato con arraigo en Cataluña, Madrid, Galicia, Andalucía. La hegemonía de Comisiones Obreras fue determinante para que el Partido Comunista pudiera incorporarse desde finales de los años sesenta a distintas mesas y asambleas de la oposición democrática.

Pero si los políticos reformistas estuvieron movidos durante los últimos años del régimen por una especie de fuerza centrífuga, que les impidió formar coaliciones y formular un programa a partir de la unión de grupos, los políticos rupturistas afirmaron y buscaron desde el primer momento aliados y socios para sus propuestas. Ocurrió ya en los años cuarenta, cuando socialistas y monárquicos disidentes se buscan y se encuentran con el propósito de ofrecer a los británicos, a los que se suponía una voluntad de acabar con el régimen de Franco, un plan de transición común; vuelve a ocurrir en los cincuenta, cuando se forma, por una parte, la Unión de Fuerzas Democráticas mientras que, por otra, el Partido Comunista anuncia su política de reconciliación nacional que en la práctica no es otra cosa que la política de mano tendida a los católicos. Munich es un momento de esa tendencia hacia la coalición entre socialistas y demócratacristianos, como lo será, más de diez años después, la Junta Democrática, en torno al PCE, y todavía un año más tarde la Plataforma de Coordinación Democrática, en torno al PSOE.

En todo caso, los distintos partidos de oposición llegan al fin del franquismo con una larga historia de intentos de coaliciones y uniones, resultado de una doble convicción: la debilidad de cada cual para emprender por sí solo el proceso de transición y la correlativa fortaleza del contrario; pero también del propósito que les anima: se trata de abrir un proceso constituyente que desemboque en un Estado democrático y para eso no hay más remedio que unir fuerzas. La práctica de pactos entre disidentes y opositores no esperó a la transición: formaba parte de la cultura política de todos ellos y a ella puede atribuirse que pocas semanas antes de la muerte del dictador, Junta y Plataforma dirijan “A los pueblos de España” una declaración conjunta en la que funden sus respectivos proyectos de transición por ruptura: reafirman el carácter pacífico del proceso, rechazan la continuidad del régimen y de todas las instituciones que han hecho imposibles las libertades democráticas, se comprometen a la construcción de un sistema democrático pluralista basado en la soberanía popular y manifiestan su voluntad de emprender conjuntamente, sin dilación, las acciones políticas adecuadas para la consecución de los siguientes objetivos: a) inmediata liberación de presos y detenidos políticos y sindicales y retorno de exiliados; b) eficaz y pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades políticas; c) pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado español; d) realización de la ruptura democrática mediante apertura de un periodo constituyente, que conduzca, a través una consulta popular, basada en el sufragio universal, a una decisión sobre la forma Estado y Gobierno. Esta es la Alternativa Democrática en la que estaban de acuerdo todos los grupos que formaban parte de la Junta y de la Plataforma a finales de 1975: se observará que de esos puntos ha desaparecido ya, antes de la muerte de Franco, la exigencia de un gobierno provisional como agente conductor del

proceso y que ruptura democrática significa, en la práctica, apertura de un periodo constituyente con reconocimiento previo de libertades políticas<sup>5</sup>.

Así estaban las cosas cuando el príncipe Juan Carlos se transmutó en rey y confirmó a Carlos Arias en la presidencia del Gobierno. Es posible que el rey deseara a otra persona al frente del Ejecutivo, pero Carlos Arias no dimitió –su nombramiento valía por cinco años según lo establecido por la Ley Orgánica del Estado- y el rey no se atrevió a destituirlo. Consiguió, desde luego, que Torcuato Fernández Miranda sucediera a Alejandro Rodríguez Valcárcel como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino y, además, pero no menos importante, que la crema del reformismo ocupara los ministerios de más relieve en el nuevo gobierno formado el 11 de diciembre de 1975: Fraga como vicepresidente segundo y ministro de la Gobernación, Areilza en Exteriores y Garrigues en Justicia, cada uno con su plan bajo el brazo y con, sobre todo los dos primeros, sus expectativas de futuro, pues desde el principio estuvo claro que aquel Gobierno no estaba destinado a durar. El problema consistía en si, mientras duraba, sería capaz de llevar a cabo o ejecutar algún plan de reforma.

Incapaz de elaborar él mismo su propio plan, Arias dejó la iniciativa política en manos de su vicepresidente segundo, Manuel Fraga, que ideó algo más ambicioso que una mera ley de Asociaciones. Tomándose por un nuevo Cánovas, que al frente del Gabinete-Regencia había ejercido una “sabia y prudente dictadura al servicio del establecimiento de un régimen liberal”<sup>6</sup> y embargado por la emoción de encontrarse ante una oportunidad histórica, Fraga intentó una apertura controlada que consistía en ampliar el campo definiendo desde el Gobierno quienes y bajo qué condiciones podían participar en el nuevo juego político. Y sobre este punto jamás dejó que planeara ninguna ambigüedad: la posición Gobierno está muy clara –dijo en unas declaraciones al suplemento “Europa” de *Le Monde*, *Welt*, *La Stampa* y *The Times*–: tres grupos de individuos no serán tolerados: los movimientos que preconizan la violencia; los que fundan sus programas sobre el separatismo; y el Partido Comunista por su esencia totalitaria. Los terroristas y los separatistas estarán fuera de la ley a título definitivo; respecto a los comunistas se mostró más condescendiente: podrían participar en el juego en el periodo posterior a la primera fase de reformas, pero por lo que se refería a la primera fase “-porque son totalitarios, antidemocráticos y maquiavélicos y porque se benefician de la ayuda extranjera- no constituirán ninguna ayuda para España”<sup>7</sup>.

El proyecto de Fraga exigía someter a las Cortes, por una parte, la reforma de las leyes de Reunión y Asociación, con la consiguiente derogación de los artículos del Código Penal que tipificaban como delito la pertenencia a partidos políticos, y por otra, la reforma de un bloque de leyes fundamentales;

---

<sup>5</sup> Llamamiento publicado por *Mundo Obrero* el 4 de noviembre de 1975. Como la memoria es tan volátil, a nadie sorprenderá que la incorporación del término nacionalidad, en lugar de nación, en el texto constitucional se atribuya hoy a presiones militares; en realidad era un término muy habitual en manifiestos y comunicados de la oposición, también de la catalana, desde años antes de la muerte de Franco.

<sup>6</sup> Manuel Fraga, “Cánovas o el compromiso de la reconciliación”, conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, *El País*, 3 de junio de 1976.

<sup>7</sup> Declaraciones de Manuel Fraga recogidas en *ABC*, 4 de mayo de 1976.

más concretamente, la de Cortes, la Orgánica del Estado y la de Sucesión, manteniendo por ahora el resto, entre ellas la de Principios del Movimiento. Una nueva Ley Sindical y una reforma del sistema tributario completaban el proyecto reformista. La primera parte atravesó la comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional y llegó a las Cortes, que aprobaron la reforma de la Ley de Asociación. Pero como la novedad de los partidos políticos exigía una reforma del Código Penal, las Cortes, dominadas por gentes del Movimiento, se plantaron y el gobierno, temeroso de que lo devolvieran, retiró el proyecto.

Mientras la reforma encallaba penosamente entre la rocas del régimen, el rey reafirmaba ante el Congreso y el Senado de Estados Unidos el compromiso de la Corona con la democracia. Las tensiones aumentaron no sólo por la movilización de la clase obrera, del movimiento ciudadano, de las gestoras proamnistía, del movimiento universitario, sino por el enfrentamiento a cara de perro de las facciones del régimen. De modo que cuando la reforma del Código penal –clave de bóveda de todo el proyecto reformista- quedó bloqueada, Arias no tuvo escapatoria y dimitió sobre la marcha el 1 de julio de 1976: tropezar por segunda vez con la misma piedra –que el juego político se abriera a actores no vinculados a, ni controlados por el Movimiento- era más de lo que una ordenada transición hacia no se sabía muy bien qué podía soportar.

El naufragio de la evolución en la continuidad, o de la reforma desde arriba, se acompañó de una mayor presencia y de un significativo desplazamiento estratégico de los partidos y grupos de oposición. Los proyectos elaborados en la clandestinidad comenzaron a matizarse desde el mismo momento en que fue posible actuar a cara descubierta en una situación que no gozaba de legalidad pero sufría cada vez menos de clandestinidad, una situación no prevista en los proyectos de ruptura. Ocurrió tras el indulto general de diciembre de 1975, que permitió la salida a la calle de los dirigentes de Comisiones Obreras condenados en el proceso 1001, y del inmediato auge del movimiento sindical que acompañó a la negociación de convenios colectivos desde enero de 1976. Madrid estuvo a punto de huelga general y en Bilbao, Burgos, Zaragoza y otras capitales se sucedieron manifestaciones proamnistía que llegaron a su punto culminante el 1 de febrero, cuando salieron a la calle en Barcelona, por la amnistía y por el estatuto de autonomía, más de 75.000 personas. El gobierno –o sea, Fraga- respondió a las huelgas y manifestaciones con sus habituales medidas de represión: el 24 de febrero moría en Elda, por disparos de la policía, un trabajador y, en respuesta, se producía la paralización total de la ciudad y de su comarca. Poco después, la larga huelga de Forjas Alavesas culminaba en un enfrentamiento con las fuerzas antidisturbios que dispararon contra los manifestantes, provocando la muerte de cinco de ellos y más de cien heridos. En Pamplona, una huelga general fue seguida por 300.000 trabajadores con nuevos enfrentamiento y una víctima más en Basauri.

La movilización obrera y ciudadana confirmó, entre los diferentes organismos de la oposición, la necesidad de una política unitaria que Fraga intentó reprimir acusándola de resucitar el Frente Popular. Dirigentes y militantes de organizaciones todavía ilegales comenzaron a actuar y moverse a la luz del día, conquistando un nivel de libertad meses antes inimaginable. Santiago Carrillo decidió regresar, todavía sin dejarse ver, a España e impuso en la Junta Democrática una política de acercamiento a la Plataforma de

Convergencia. El 26 de marzo de 1976 ambos organismos acordaron sus respectivas disoluciones y la incorporación de todos sus componentes a Coordinación Democrática, que en un nuevo manifiesto dirigido otra vez “A los pueblos de España” ratificaba en todos sus términos la declaración conjunta de noviembre y denunciaba como perturbador para la convivencia política la política reformista del Gobierno; exigía una inmediata amnistía, la plena libertad sindical y una "ruptura o alternativa democrática mediante la apertura de un periodo constituyente que conduzca, a través de una consulta popular, basada en el sufragio universal, a una decisión sobre la forma de Estado y de Gobierno"<sup>8</sup>.

La vieja tendencia, más que a la unidad, a alguna forma de coalición de todos los partidos y grupos de la oposición, siguió su curso hasta culminar el 23 de octubre con la creación, en el salón Turquesa del Hotel Eurobuilding de Madrid tras once largas y conflictivas horas, de la Plataforma de Organismos Democráticos, que era Coordinación Democrática más el Consell de Forces Politiques de Catalunya y diversas mesas de las nacionalidades y regiones. Pero a medida que la política unitaria se ampliaba, y socios más centristas se incorporaban, el contenido de la ruptura se modificaba en un sentido muy particular: explorar los terrenos en los que fuera posible un encuentro con el gobierno. De hecho, esta reunión en el Eurobuilding se había convocado con el objetivo de analizar la “apertura de negociaciones con el gobierno para la celebración de elecciones libres a Cortes Constituyentes”<sup>9</sup>. La ruptura, que siempre se había entendido como vía pacífica a la democracia con el momento clave de una huelga general, comenzó a entenderse como vía negociada: ruptura dejó por completo de referirse al agente que debía conducir el proceso para designar únicamente su fin, una constitución. Sería, como la había bautizado Carrillo y la saludaron todos los demás, una ruptura pactada.

El anuncio, a finales de octubre de 1976, del propósito de negociar con el gobierno la celebración de elecciones generales sólo tenía sentido porque el gobierno se había comprometido a convocarlas. Era, claro, un nuevo gobierno, sostenido en una alianza de grupos procedentes del catolicismo político –con dos principales corrientes procedentes de la ACNP, el grupo Tácito y varios amigos de Federico Silva-, y del Movimiento, con una característica común: rondaban los 40 años de edad, carecían de memoria personal de la guerra y muchos de ellos habían desempeñado altos cargos en la Administración del Estado. Ninguno gozaba del cada vez más marchito prestigio de las personalidades políticas en el sentido que este sintagma adquirió en el tardofranquismo; ninguno había prohiado un plan de reformas ni una vía propia a la democracia, salvo la defensa de una transición gradual del franquismo a la democracia; como conjunto carecían de un proyecto propio, pero sabían muy bien lo que querían: mantener el control de la transición, fuera lo que fuese lo que con esa palabra se designara. Fue recibido con despecho por los reformistas, por Areilza y Fraga principalmente, que se negaron en redondo a aceptar una colaboración antes de que nadie se la hubiera ofrecido. La autonomía así adquirida respecto a los grupos de reformistas seniores fue el

---

<sup>8</sup> Declaración de Coordinación Democrática, “A los pueblos de España”, 26 marzo 1976 que puede verse en *El Socialista*, 10 de abril de 1976.

<sup>9</sup> Según la crónica de *Cuadernos para el diálogo*, 183, 30 de octubre a 5 de noviembre de 1976.

mayor regalo que podrían haber recibido: los caminos de la reforma tal como los habían entendido sus predecesores estaban obturados. Era menester probar una nueva vía, enunciada sólo en sus principios generales en la primera declaración programática de 16 de julio: “La soberanía reside en el pueblo y el gobierno proclama su propósito de trabajar colegiadamente en la instauración de un sistema político democrático”.

Esa vía, en el otoño 1976, no pasaba, sin embargo por negociar con la oposición. Adolfo Suárez, ciertamente, habló con todo el mundo, pero no se comprometió a nada con nadie: fue asumiendo, sin pactos previos, reivindicaciones del proyecto de ruptura a la vez que modificaba sustancialmente o, mejor, anulaba el proyecto de reforma. En lo primero, accedió a una amplia amnistía que dejó fuera los delitos contra la integridad y la vida de las personas; en lo segundo, se olvidó por completo de las prometidas reformas de las Leyes Fundamentales y presentó ante las Cortes, previa la preceptiva consulta al Consejo Nacional, un proyecto de Ley para la Reforma Política que, de hecho, no reformaba ninguna ley aunque significaba, con la sola convocatoria de elecciones generales por sufragio universal, el fin del Consejo Nacional y de las Cortes que debían aprobarlo. Dicho de otra manera, de los proyectos de reforma política a lo Fraga sólo mantuvo un elemento fundamental, el referido al agente: sería el gobierno el actor principal del proceso; pero dejó caer todos los demás, aunque manteniendo una posición ambigua respecto a la posibilidad de aceptar al Partido Comunista desde los primeros compases del juego. Y mientras vaciaba de contenido el proyecto de reforma incorporaba un elemento fundamental del proyecto de ruptura: la convocatoria de elecciones generales, aunque sin decir nada acerca del carácter constituyente o no del proceso que con esas elecciones se abriría. La Ley para la Reforma Política fue en realidad un fraude de ley que desechaba cualquier reforma de las leyes fundamentales del régimen con el propósito de impedir una larga fase de provisionalidad antes de la celebración de las elecciones. El Gobierno iba “de la ley a la ley”, sin necesidad de negociar ni pactar nada con la oposición.

La convocatoria de elecciones simplificó toda la confusión que había arruinado al proyecto reformista y vació al rupturista de su objetivo fundamental. Naturalmente, la posibilidad de la celebración de elecciones generales exigía algunas condiciones previas, la mayoría de ellas reclamadas en los numerosos manifiestos de partidos y grupos de la oposición. La primera, una amnistía general, con exclusión de actos terroristas, que el gobierno aprobó sin previas consultas con la oposición el 30 de julio de 1976 y que se negó a ampliar para actos terroristas antes de las elecciones. Además, la disolución del aparato institucional del régimen: Consejo Nacional del Movimiento, Organización Sindical, Tribunal de Orden Público. En tercer lugar, legalización de todos los partidos políticos. Y fue ahí donde todo el proceso estuvo a punto de descarrilar, porque la decisión de legalizar al Partido Comunista, si se tomaba, sería la primera medida de gran calado político aprobada por un gobierno español contra el explícito y unánime parecer de la cúpula militar; pero, si no se tomaba, restaría legitimidad a todo lo actuado hasta ese momento.

Suárez tomó esta decisión, con un mentís por adelantado a la retórica que ve toda la transición regida por una congénita aversión al riesgo. Pues algo

no ya de arriesgado sino de aventurero hubo en esta decisión, como lo había habido también en la presentación ante las Cortes del proyecto de ley que certificaba su defunción y que sólo pudo ser aprobado tras conversaciones de pasillo en las que varios miembros del gobierno lograron arrancar, entre promesas y amenazas, su acuerdo a un número suficiente de procuradores. Riesgo, tanteo de terrenos, apertura de espacios: eso fue lo que definió el año transcurrido entre julio de 1976 y junio de 1977; no el miedo, la amnesia, la cesión, ni siquiera el pacto, aunque mucho se hablara bajo cuerda. Fue el gobierno el que ideó la ley para la reforma, el que la llevó a las Cortes, el que la ganó y el que la sometió a referéndum, consiguiendo así un capital político que le permitió en el primer trimestre de 1977 empujar el proceso adelante. Y fue el gobierno el que, a pesar del doble acoso del involucionismo reaccionario y del terrorismo de izquierda y derecha -que no cesó en ningún momento siempre quedará en el recuerdo la matanza de Atocha y aquella semana negra de enero-, legalizó al Partido Comunista, sacó de la cárcel a condenados a muerte por acciones terroristas, y convocó las elecciones antes de que expirara el plazo anunciado.

En realidad, si a partir de julio de 1976 el proyecto de reforma dejó de tener vigencia, a partir de enero de 1977 la oposición dejó de negociar la ruptura, dando por supuesto que su objetivo final -la convocatoria de elecciones libres que iniciaran un proceso constituyente- estaba conseguido, y se limitó a negociar el procedimiento electoral. Y fueron precisamente los resultados de esas elecciones los que empujaron al pacto entre gobierno y oposición, no al revés. Porque, una vez celebradas, con los resultados que se saben y con los problemas que aguardaban, sólo un pacto podía impulsar el proceso hacia delante. Y así, pactada fue la última amnistía de toda la serie, la del 15 de octubre de 1977, que no fue una medida de gobierno, sino una iniciativa de la oposición: saldrían libres los pocos presos que quedaban de ETA y, de rechazo, los del GRAPO, FRAP y MPAIAC a cambio de la impunidad de los funcionarios que hubieran violado derechos humanos durante la dictadura. Pactado fue el plan de medidas económicas para paliar los efectos y actuar sobre las causas de la profunda crisis por la que atravesaba la economía. Y pactada fue, en fin, la Constitución.

Pero si todo esto inauguraba una nueva forma de hacer política, lo que la hizo posible no fue en modo alguno un pacto, una transacción o como quiera llamarse. Hasta las elecciones generales de junio de 1977, que marcaron con su sola celebración el punto de no retorno de la transición, el proceso fue consecuencia, ante todo, del fracaso de la evolución en la continuidad; del éxito de la reforma que encubría un fraude de ley porque no reformaba lo que decía reformar, las leyes fundamentales, sino que las derogaba en la práctica; y del desplazamiento de los medios de oposición de la ruptura impulsada por una huelga general a la ruptura como proceso constituyente a partir de elecciones generales. Todo se hizo entre mucha charla, mucho tanteo, mucha negociación y mucho recurso a un lenguaje de reconciliación, de la guerra ha terminado, del fin de las dos Españas y otras consideraciones del mismo tipo; pero pacto no hubo ninguno hasta que todos descubrieron que los electores a nadie habían otorgado la mayoría absoluta. Para entonces, la transición no sólo había comenzado, sino que había recorrido ya un trecho que el tiempo se encargaría de mostrar, a pesar de los pesares, como irreversible.

Calibrar hasta que punto se realizaron los objetivos de los dos proyectos de transición de ámbito estatal no pasa de ser un ejercicio abstracto en la medida en que los dos proyectos se modificaron al compás del cambio de coyuntura política. En todo caso, y por lo que respecta al proyecto de reforma, constituye una evidencia que, en la formulación de sus creadores fue un completo fracaso: no hubo reforma de Leyes Fundamentales, los reformistas de primera hora no dirigieron el proceso, no pudieron determinar quiénes participarían y quiénes quedarían excluidos y hubieron de contentarse con una posición marginal en el sistema de partidos resultante de las elecciones generales. Sus herederos, los que bajo el señuelo de la reforma, liquidaron de aquel proyecto todo su contenido programático para sustituirlo por un proyecto de ley llamado para la reforma política que en realidad consistía en una convocatoria a elecciones generales, obtuvieron un triunfo que se reveló pírrico a muy corto plazo: no consiguieron mayoría absoluta, se vieron obligados a pactar la Constitución, aunque a cambio pudieron mantenerse en el gobierno durante unos años en los que el fenómeno político más singular fue su desaparición.

El proyecto de ruptura, tal como fue formulado en declaraciones conjuntas por los diferentes organismos de la oposición, fue en definitiva el que acabó realizándose excepto en un punto: no fue la oposición democrática la que dirigió el proceso a la democracia. Pero, señalada esta obviedad, no tiene mucho sentido lucubrar sobre qué tipo de democracia habría sido posible si el proyecto de ruptura –en resumen, unas elecciones generales de las que habría de salir unas Cortes que procedieran a elaborar una Constitución- hubiera sido conducido por la oposición. Se ha argumentado que al renunciar a dirigir el proceso y sumarse en definitiva al proyecto del Gobierno, la oposición abandonó en el camino la voluntad de instaurar un modelo de democracia diferente a la realmente existente. Pero a la hora de definir en qué consistiría este modelo inédito de democracia, nadie es, ni puede ser, muy específico: se lamenta que la democracia resultante no sea muy participativa, que los partidos hayan desarrollado tendencias oligárquicas, que la sociedad no esté muy movilizada, que la calidad de la democracia sea baja, que no sea, en definitiva, una democracia ciudadana. Pero todo esto se podría decir, en un grado u otro, de cualquier democracia de nuestro tiempo sin que pueda establecerse un vínculo entre los orígenes y el funcionamiento: el sistema oligárquico de partidos es una constante desde antes de que Michels hablara de cierta ley de hierro; la corrupción como práctica de financiación de los partidos la aprendieron los españoles de los franceses y los italianos; de la guerra sucia contra el terrorismo, Scotland Yard y el ejército británico, por no hablar de la CIA y del FBI, podían impartir lecciones al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil juntas; en resumen, los déficits, las contradicciones, las carencias de los sistemas democráticos afectan a todos y no se ha podido establecer una relación causa-efecto entre diversos orígenes y determinadas carencias. De modo que establecer hoy y aquí una relación entre proyectos y resultados es algo que definitivamente supera mis posibilidades y que debe quedar para mejor ocasión.