



**CEU**

*Instituto de Estudios  
de la Democracia*

*Universidad San Pablo*

**Documento de Trabajo**

**Cuadernos de la España Contemporánea**

Número 1 / Diciembre 2006

## **El camino a la democracia en España**

---

**Charles Powell**

*CEU Ediciones*



**Documento de Trabajo**

**Cuadernos de la España Contemporánea**

Número 1 / Diciembre 2006

**El camino a la democracia  
en España**

---

**Charles Powell**

*CEU Ediciones*

El Instituto de Estudios de la Democracia (ID) es un centro de investigación y estudios superiores de posgrado, especializado en la promoción de nuevo conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales, vinculado a la Universidad CEU San Pablo.

El Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (CETDE) es un centro de investigación y docencia especializado en el estudio de ese período trascendental de nuestra historia reciente, así como de las cuestiones relativas a la consolidación y promoción de la democracia, al papel de la España democrática en el mundo y al estudio de las transiciones desde una perspectiva teórica y comparada.

Los Documentos de Trabajo del Instituto tienen por función asegurar la transferencia de conocimientos aportados por cada uno de los centros que se asocian en el ID. Comprenden varias colecciones definidas por las respectivas áreas temáticas en que se especializa cada centro.

Mediante la colección “Cuadernos de la España Contemporánea” se difunden los estudios y trabajos aportados por los investigadores, colaboradores y becarios vinculados a los proyectos de investigación que gestionan tanto individual como colectivamente los miembros del Centro.

Las opiniones de los autores no expresan necesariamente las del Instituto.

Serie Cuadernos de la España Contemporánea del Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (Instituto de Estudios de la Democracia)

### **El camino a la democracia en España**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos reservados © 2006, por Charles Powell

Derechos reservados © 2006, por Fundación Universitaria San Pablo-CEU

CEU Ediciones

Julián Romea, 18 - 28003 Madrid

<http://www.ceu.es>

Instituto de Estudios de la Democracia

Universidad CEU San Pablo

Julián Romea, 23 Edificio B - 28003 Madrid

Teléfono: 91 456 63 11 / Fax: 91 514 01 41

[id@ceu.es](mailto:id@ceu.es), [www.ceu.es/usp/id](http://www.ceu.es/usp/id)

ISBN: 84-86117-72-0

Depósito legal: M-48660-2006

Compuesto e impreso en el Servicio de Publicaciones de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU

# Sumario

1. Introducción	5
2. La transformación de España y sus consecuencias	7
3. Los ambiguos legados del franquismo	9
4. La transición española, en perspectiva teórica y comparada	12
5. La vía española a la democracia	16
6. Los retos de la consolidación democrática	22
7. A modo de conclusión: ¿una transición no tan modélica?	25
8. Bibliografía citada	27



# 1. Introducción

Al producirse la muerte del General Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975, muchos españoles creían tener motivos fundados para mostrarse escépticos sobre el eventual establecimiento de un sistema político democrático en su país. Entre ellos se citaba con frecuencia la ausencia de una tradición democrática española, así como la turbulencia e inestabilidad que habían caracterizado a la vida política nacional desde la Guerra de la Independencia. Así, se recordaba que a lo largo de este periodo España tuvo siete constituciones (1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931), padeció otros tantos pronunciamientos (en 1820, 1843, 1854, 1868, 1874, 1923 y 1936), asistió a cuatro abdicaciones reales y dos cambios de dinastía, fue gobernada por dos repúblicas y dos dictaduras, conoció cuatro guerras civiles (1833-40; 1846-49, 1872-75, y 1936-39), y sufrió el asesinato de cinco presidentes del gobierno (Juan Prim en 1879; Antonio Cánovas del Castillo en 1897; José Canalejas en 1912; Eduardo Dato en 1921; y Luis Carrero Blanco en 1973).

Ciertamente, bajo el régimen de la Restauración (1875-1923), se habían celebrado regularmente elecciones legislativas, incluso mediante sufragio universal masculino, pero la alternancia en el poder de dos grandes fuerzas políticas en el llamado ‘turno pacífico’ se basó en la falsificación del proceso electoral, motivo por el cual dicho sistema ha sido calificado por los politólogos como una ‘democracia limitada’. Posteriormente, la caída de la Monarquía en abril de 1931 daría paso al primer régimen plenamente democrático conocido en España, el de la II República (1931-1936), pero su funcionamiento escasamente satisfactorio ha permitido definirlo como uno de los ejemplos más extremos jamás conocido de sistema político de ‘pluralismo polarizado’. Sea como fuere, la revolución de octubre de 1934 primero, y la sublevación de julio de 1936 después, se encargarían de truncar su posible consolidación. Finalmente, del cruento conflicto fratricida que asoló a España entre 1936 y 1939 surgió un régimen autoritario encabezado por el General Franco (1939-75), que siempre tuvo a gala su ambición de erradicar para siempre los valores, procedimientos e instituciones característicos de la democracia liberal.

Las dificultades experimentadas por la sociedad española a la hora de desarrollar y consolidar estructuras y hábitos democráticos han sido atribuidas a un amplio abanico de causas. A título general, con frecuencia se han subrayado las contradicciones que se produjeron al introducir instituciones políticamente avanzadas en un contexto socioeconómico marcado por la pobreza y el atraso, al menos en comparación con otros países de la Europa occidental. Un ejemplo de ello sería la adopción del sufragio universal masculino en 1869, mucho antes de que lo hicieran naciones económica y socialmente más desarrolladas como el Reino Unido o Francia.

El relativo subdesarrollo económico y social de España suele considerarse el motivo fundamental por el que no arraigaron con fuerza instituciones y prácticas democráticas tan prematuramente adoptadas. Según algunas estimaciones, en términos de cultura cívica, tasas de alfabetización y nivel de desarrollo económico, en 1930 España se encontraba al mismo nivel que Inglaterra en 1830-40, o que Francia en 1860-70. En aquel

año, el 45% de la población española todavía vivía de la agricultura, proporción que en Francia y Alemania solo era del 22% y el 27%, respectivamente. Este subdesarrollo explicaría fenómenos de evidentes consecuencias políticas, tales como la elevada tasa de analfabetismo registrada en España hasta bien entrado el siglo XX: en 1887, el 61% de los españoles mayores de diez años era analfabeto, proporción que solo había disminuido al 50% en 1910.

El relativamente escaso desarrollo económico español experimentado durante el siglo XIX también dio lugar a una estructura social poco favorable al desarrollo de instituciones liberales y democráticas. En este ámbito se subraya a menudo el impacto adverso de la existencia de profundas diferencias sociales, sobre todo en el ámbito rural, así como de la ausencia de unas amplias clases medias, cuya emergencia suele vincularse al proceso de desarrollo democrático. La debilidad de estos sectores intermedios de la sociedad española, cuya presencia no se haría sentir con fuerza hasta mediados del siglo XX, también suele vincularse a la escasa pujanza de las entidades que conforman la llamada ‘sociedad civil’.

Este atraso pudo tener consecuencias políticas más inmediatas que las descritas anteriormente. A pesar de su persistente intervencionismo económico, durante el siglo XIX y buena parte del XX el Estado español padeció una notable escasez de ingresos y recursos, lo cual limitó seriamente su margen de actuación. Esto explicaría, entre otros factores, sus dificultades para la acción militar, tanto en el exterior (recuérdense las derrotas de 1898 o la del Anual en 1921) como en el interior (como sugieren las tres guerras carlistas). En opinión de algunos autores, también explicaría en parte el auge de los nacionalismos periféricos en las últimas décadas del siglo XIX, fundamentalmente en Cataluña y el País Vasco, que lejos de ser una reacción contra la presión abrumadora ejercida por un Estado centralista omnipresente, reflejaría más bien el escaso predominio e influjo del mismo. Así pues, podría existir una relación directa entre el subdesarrollo económico de España y la existencia de fuertes tensiones centro-periferia, que no facilitaron precisamente su desarrollo democrático.

La debilidad del Estado liberal también se ha vinculado en ocasiones a la acción deslegitimadora de una Iglesia católica que ni siquiera lo reconoció oficialmente hasta 1857. Esta actitud no solo dio alas a algunos enemigos declarados del mismo, como los carlistas, que cuestionaron su autoridad con cierto éxito a lo largo del siglo XIX, sino que sirvió para desprestigiarlo a ojos de amplios sectores conservadores de la sociedad. Asimismo, la desafección de la Iglesia también podría guardar una estrecha relación con la debilidad del nacionalismo español decimonónico, al menos en comparación con otros nacionalismos estatales más pujantes, como el francés, el alemán o incluso el italiano.

En comparación con otros Estados europeos de la época, resulta igualmente llamativa la llamada ‘tradición pretoriana’ del Ejército español, manifestada en sus frecuentes irrupciones en el proceso político. En contra de lo que suele pensarse, los militares que intervinieron en política durante el siglo XIX eran generalmente de tendencia más liberal que conservadora, orientación que no resultaría predominante hasta 1923, y más claramente en 1936. Además, en la mayoría de los casos dichas intervenciones se produjeron en respuesta a peticiones surgidas del ámbito civil, y no como resultado de una apetencia de poder por parte del Ejército como tal. Por ello, el intervencionismo militar quizá deba considerarse más un síntoma que una causa de la inexistencia de un sistema político que combinara legitimidad y estabilidad.

## 2. La transformación de España y sus consecuencias

A pesar de este legado histórico aparentemente poco propicio, al producirse la muerte de Franco también existían motivos fundados para pensar que en España podía establecerse un régimen plenamente democrático. Hacia 1975, la sociedad española era homologable con las de otros estados de la Europa occidental en casi todos los ámbitos. Así lo reflejaba, en primer lugar, su grado de industrialización y terciarización económica: la contribución del sector agrícola al PIB cayó desde el 24% al 9% entre 1960 y 1976, mientras que la industria y los servicios aumentaron desde el 35% y el 40% hasta el 39% y el 51%, respectivamente. En lo que a su estructura ocupacional se refiere, si en 1950 casi la mitad de la población activa estaba ocupada en el sector primario, en 1975 tan solo un 23% seguía vinculada a la agricultura, mientras que la empleada en la industria pasó de representar algo menos del 25% en 1950 a suponer el 38% en 1975, comportamiento similar al experimentado en el sector de los servicios. Así pues, la disminución de la población agraria de la mitad a la cuarta parte de la población activa total, proceso que en Francia duró casi tres cuartos de siglo, cincuenta años en Alemania y treinta en Italia, se produjo en España en apenas cuatro lustros. También experimentaron un avance notable los índices de urbanización, al pasar la población urbana del 46% del total en 1960 a un 55% en 1970, aumentando el número de ciudades de más de 100.000 habitantes de 26 a 38. Este fenómeno estuvo íntimamente ligado al crecimiento de las clases medias, que vieron aumentar sus efectivos del 14% al 33% de la población entre 1950 y 1970. Gracias al crecimiento de la renta per capita, que se duplicó ampliamente entre 1960 y 1977, y de un aumento medio de los ingresos de \$290 en 1955 a \$2.486 en 1975, durante estos años surgieron nuevos hábitos de consumo: entre 1960 y 1975 se pasó de los 59 a los 200 teléfonos por cada mil habitantes, de 5 a 653 televisores, y de 10 a 111 automóviles. Asimismo, el desarrollo económico hizo posible la expansión del aparato estatal, un 50% de cuyo presupuesto se destinaba en 1975 a gasto social. Así lo atestiguan, entre otros, el esfuerzo realizado en el ámbito educativo: entre 1960 y 1970 la tasa de analfabetos se redujo del 13,7% al 8,8%, y la escolarización primaria saltó del 35,6% al 88,3%.

Como cabía esperar, estos cambios estructurales tuvieron importantes consecuencias para el desarrollo de los valores y creencias de los españoles. Ante todo, a partir de los años sesenta fueron conformándose los elementos que suelen asociarse con una cultura política democrática. Ya en 1966, solamente el 11% de los encuestados que manifestaban una opinión estaba de acuerdo con que 'una sola persona decida por nosotros', frente a un 35% que prefería ser gobernado por 'un grupo de personas elegidas por los ciudadanos', proporción que alcanzaría el 66% en 1974. En la misma línea, un estudio de 1975 reveló que un 74% de los encuestados era partidario de la libertad de prensa, un 71%, de la libertad religiosa, y un 58%, de la libertad sindical. Las encuestas también sugieren la existencia de un creciente anhelo de superación de las heridas abiertas como resultado de la guerra civil, que permitiese una definitiva reconciliación entre los españoles. No obstante, es importante subrayar que los estudios demoscópicos realizados durante la última década de vida del régimen sugieren que la ciudadanía otorgaba mayor importancia a valores tales como la paz, la estabilidad y el orden, que a otros como la justicia, la libertad o la democracia. De acuerdo con uno de ellos, a principios de los años setenta más de la mitad de la población era políticamente indiferente, mientras que un 15% se identificaba con el régimen y otro 25% deseaba la implantación de la democracia, aunque solo una minoría muy reducida estaba dispuesta a asumir grandes riesgos para acelerar su llegada. Todo ello parecería reflejar el hecho de que la emergencia de valores democráticos se produjo en el contexto de una dictadura autoritaria de larga duración, establecida como resultado de una cruenta guerra civil. De ahí también que el deseo de evitar a toda costa un nuevo conflicto fratricida fuese precisamente el objetivo más ampliamente compartido por los españoles al producirse la muerte de Franco.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Powell (2001), p. 41 y ss.

De todo lo anterior no se desprende necesariamente que el desarrollo socioeconómico experimentando bajo el franquismo garantizara la implantación exitosa de una democracia en España tras la muerte del dictador. Aunque parece estar demostrado que, cuanto más prospera sea una sociedad, mayores serán las probabilidades de que pueda desarrollar y sostener un sistema democrático, ninguna ley fatalista asegura a un país desarrollado la democracia, ni condena a uno pobre a la dictadura, como sugieren los casos de Alemania en los años treinta y de Corea del Sur o Taiwan en los años ochenta, y en sentido inverso, el de la India en la actualidad. Al teorizar sobre la ‘tercera ola’ democratizadora mundial iniciada a mediados de los años setenta del siglo pasado, Samuel Huntington observó que, en tres de cada cuatro casos, las dictaduras que tenían una renta per capita de entre mil y tres mil dólares en 1976 contaban con sistemas democráticos quince años después, lo cual le permitió concluir que dicha oleada fue el producto del crecimiento económico de las dos décadas anteriores. Sin embargo, el desarrollo socioeconómico experimentado por una cuarta parte de esos países no fue condición suficiente para su democratización.<sup>2</sup> En suma, la relación causal entre crecimiento económico y democratización es relativamente débil, lo cual no es sino el reflejo de los considerables márgenes de libertad de las sociedades frente al determinismo de las condiciones estructurales.

Si la estructura socioeconómica de España en 1975 poco o nada tenía que ver con la de 1931, algo parecido puede afirmarse del contexto internacional en el que se iniciaron ambas transiciones. Mientras que en los años treinta los regímenes totalitarios experimentaron un auge inusitado, poniendo en cuestión la viabilidad de la democracia liberal en el viejo continente, a mediados de los años setenta tan solo Portugal y Grecia compartían con España el dudoso honor de contar con gobiernos autoritarios. Por otro lado, la Guerra Fría y el tratado con los Estados Unidos de 1953 habían situado a España claramente en el bloque occidental, adscripción que la Unión Soviética nunca estuvo en condiciones de cuestionar. Además, en 1957 había nacido un selecto club de estados democráticos, la Comunidad Europea, que hizo explícito su rechazo al régimen franquista ya en 1962, a pesar de lo cual accedió a firmar un Acuerdo Preferencial en 1970 que no hizo sino aumentar la dependencia económica de España respecto de un bloque al que solo podría acceder como miembro de pleno derecho un vez completado su proceso democratizador. Otro factor exógeno que favoreció la segunda transición fue el cambio operado en el seno de la Iglesia católica universal a raíz del Concilio Vaticano II (1962-65). Bajo su influjo innovador, la Iglesia española, cuya situación inusitadamente privilegiada había sido reconocida mediante el Concordato de 1953, fue comprendiendo que, en lugar de ser un obstáculo para la democratización como había ocurrido en los años treinta, podía garantizar mejor su futuro convirtiéndose en una de sus más firmes partidarias. Finalmente, España también se benefició del hecho de que la muerte de Franco fuese precedida por la caída del régimen de Salazar en abril de 1974; aunque la ‘Revolución de los Claveles’ portuguesa fue antes un ejemplo a evitar que un modelo a seguir, también sirvió para alertar sobre el peligro que corría un régimen autoritario incapaz de evolucionar. Quizá el único fenómeno externo en tener un impacto netamente adverso sobre la transición de los años setenta fuese la crisis internacional del petróleo iniciada en 1973, que tuvo consecuencias aun más nefastas para la economía española que la Gran Depresión de 1929.

---

<sup>2</sup> Huntington (1994), p. 66 y ss.

### 3. Los ambiguos legados del franquismo

La forma en la que se inicia y desarrolla una transición a la democracia depende en buena medida de la naturaleza del régimen previamente existente. De ahí la necesidad de analizar, siquiera brevemente, algunos de los rasgos definitorios del régimen de Franco, al menos en su configuración más tardía (1969-75), sobre todo aquellos que paradójicamente favorecieron (o al menos no obstaculizaron en exceso) el proceso democratizador posterior.

A pesar de las críticas que ha recibido por parte de algunos especialistas, la caracterización del régimen de Franco que más facilita la comprensión de su funcionamiento interno es quizá la acuñada por Juan Linz, para quien el franquismo constituye un caso prototípico de régimen autoritario, entendido como sistema no-democrático claramente diferenciable de los de naturaleza totalitaria (como la Alemania nazi) y post-totalitaria (como la Hungría anterior a la caída del Muro de Berlín). Para este autor, los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa y extensa (excepto en algunos momentos de su evolución); y en los que un líder (o acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.<sup>3</sup>

Uno de los aspectos más llamativos de esta caracterización es que los cuatro elementos que la componen encierran un cierto potencial disgregador. El 'pluralismo limitado', del que obviamente solo pudieron beneficiarse quienes apoyaban en mayor o menor medida al régimen, reflejaba el carácter políticamente heterogéneo de la 'coalición reaccionaria' forjada en 1936 en torno a Franco, compuesta por militares, falangistas, monárquicos alfonsinos, carlistas y católicos de diversas adscripciones. Ello explicaría a su vez la inexistencia de una ideología franquista claramente definida, lo cual permitió a las distintas 'familias' del régimen diseñar y defender proyectos políticos muy diversos, en ocasiones incompatibles entre sí. La ausencia de reglas de juego claramente definidas apunta a una permanente tensión entre los ganadores y perdedores en los sucesos 'relevos' realizados en la cumbre del régimen, mientras que la escasa voluntad movilizadora de éste refleja el papel secundario desempeñado por el partido único franquista, sobre todo en su tramo final.

Efectivamente, uno de los rasgos característicos de los regímenes autoritarios es el papel relativamente menor que desempeña en ellos el partido único, sobre todo en comparación con los regímenes totalitarios: lejos de ser un instrumento necesario para la conquista del poder, es a menudo una creación posterior a la ocupación de éste. En el caso español, la Falange Española Tradicionalista y de las JONS fue creada desde el poder –mediante el Decreto de Unificación de abril de 1937– para someter a la autoridad personal del dictador a la constelación de fuerzas políticas civiles que habían apoyado el golpe militar del 18 de julio de 1936. En teoría, el partido –que pasó a denominarse Movimiento en 1956, un cambio de nomenclatura harto elocuente– debía servir para actuar de intermediario entre la sociedad y el Estado, educar a los ciudadanos en los principios ideológicos del régimen y proporcionar la principal cantera de dirigentes políticos. En realidad, jamás cumplió plenamente ninguno de esos cometidos, fundamentalmente porque el propio Franco nunca quiso dotarle de verdadera autonomía ni autoridad, por el peligro que podía suponer para su propio liderazgo. En todo caso, la ausencia de una estructura de partido sólida facilitó sin duda el cambio político tras su muerte, ya que privó a los defensores del continuismo de instrumentos contundentes con los que poder oponerse eficazmente al proceso democratizador.

---

<sup>3</sup> Linz (1974).

En los regímenes autoritarios, la ausencia de un partido único fuerte es suplida a menudo por el protagonismo del Ejército, pero la consolidación del sistema suele traer consigo una disminución del mismo. Debido precisamente al destacado papel del Ejército en la sublevación de 1936, y al hecho de que un militar de alta graduación ostentara ininterrumpidamente la jefatura del Estado (y también la presidencia del gobierno, hasta 1973), se ha solido exagerar el componente castrense del régimen de Franco, que salvo en su etapa inicial, no puede considerarse una dictadura militar clásica, como las surgidas en América Latina. A partir de finales de los años cincuenta, el papel del Ejército en las instituciones políticas del régimen y en los sectores de la economía bajo control estatal disminuyó muy considerablemente, hasta tal punto que ni siquiera pudo evitar las notables reducciones de presupuesto y personal que dieron lugar a que, en los años setenta, el gasto militar español fuese el más bajo de Europa, a excepción del de Luxemburgo. En suma, el régimen de Franco no fue tanto una dictadura militar como la dictadura de un militar; cuando éste falleció, no fue necesario desalojar al Ejército del poder, porque no lo ocupaba; de ahí también que éste no constituyese un obstáculo insalvable para el proceso democratizador posterior.

Así pues, lo significativo a nuestros efectos es que, en vísperas de la muerte de su fundador, la base institucional y organizativa del régimen franquista era predominantemente civil, ya que, como ha sostenido Felipe Agüero, es más fácil culminar con éxito una transición desde un sistema en el que la elite que ostenta el poder es eminentemente civil, que desde uno gobernado por el estamento militar. Ello se debe fundamentalmente a que los líderes autoritarios civiles tienen mayores incentivos para apoyar un proceso democratizador si éste les permite reciclarse como políticos del nuevo sistema democrático, mientras que el ‘retorno a los cuarteles’ tiende a resultar más problemático. Además, en las transiciones desde un régimen de base militar el Ejército suele intentar crear ciertos dominios reservados de poder que pueden entorpecer la consolidación del nuevo sistema democrático.<sup>4</sup>

La pérdida de influencia del Ejército a la que nos hemos referido más arriba coincidió en el tiempo, y en cierta medida fue propiciada, por otro factor igualmente importante para el proceso democratizador posterior, como fue la creciente separación entre el régimen franquista y el Estado. Esto se debió, en primer lugar, a que las nuevas políticas económicas y sociales introducidas a partir del Plan de Estabilización de 1959 trajeron consigo un notable crecimiento del tamaño y las funciones del Estado: el gasto efectuado por las administraciones públicas se duplicó entre 1950 y 1975, mientras que el número de funcionarios crecía un 41%, hasta representar el 9% de la población activa. Lo novedoso es que dicho crecimiento se produjo sobre todo en sectores distintos de los tradicionales, tales como la educación y la salud pública. Ello exigió una creciente racionalización y burocratización de la administración, dando lugar a una mayor neutralidad política de los funcionarios, lo cual ha permitido afirmar que aquella fue “la primera clase de funcionarios que pudo distinguir en España entre servicio al Estado y servicio al gobierno”.<sup>5</sup> Esta notable transformación del Estado, impulsada por los llamados ‘tecnócratas’, demuestra hasta qué punto es erróneo sostener que el desarrollo socioeconómico de los años sesenta se produjo sin que ello comportase cambio político-institucional alguno. Como ha recordado José Casanova, la democratización no es la única clase de desarrollo político posible; también es un componente decisivo del desarrollo político moderno la racionalización del Estado y de la administración.<sup>6</sup>

Este debate es relevante porque, como han observado Juan Linz y Alfred Stepan, es imposible construir una democracia sin la existencia previa de un Estado. Por ello, todo proceso de transición se ve facilitado enormemente por la existencia de una burocracia ‘servible’ para la democracia, de tal manera que el cambio de régimen no requiera una transformación previa (o simultánea) del aparato estatal. Esta es precisamente

---

<sup>4</sup> Agüero (1995), pp. 89-101.

<sup>5</sup> Juliá (1991), p. 178.

<sup>6</sup> Casanova (1992), p. 261.

una de las grandes diferencias entre los sistemas autoritarios y los totalitarios: mientras que en los primeros puede existir una demarcación nítida entre régimen y Estado, en los segundos el uno se funde con el otro, de tal manera que la caída de aquel trae consigo la destrucción de éste.<sup>7</sup>

Dada la escasa voluntad de Franco de impulsar una verdadera institucionalización de su régimen por temor a perder el control del mismo, éste fue siempre y ante todo una dictadura de carácter personal. Sin embargo, con el paso del tiempo el deseo de conservar su poder absoluto y arbitrario entró cada vez más en conflicto con su creciente obsesión por controlar su sucesión: para poder realizar esto último, era necesario fijar previamente ciertos procedimientos formales –mediante una cierta ‘constitucionalización’ del régimen– que limitarían inevitablemente su libertad de acción futura. Finalmente, el dictador resolvió este dilema en julio de 1969 con la proclamación de Don Juan Carlos como sucesor a título de Rey, a fin de instaurar una Monarquía de nueva planta e incluso una nueva dinastía que nada debiese al pasado anterior a 1936.

El talón de Aquiles de los planes elaborados para garantizar la continuidad del régimen era que gravitaban en buena medida sobre la figura del futuro presidente del gobierno, definido por la Ley Orgánica del Estado (1966) como el verdadero albacea testamentario del dictador. Aunque reacio a compartir el poder, el afán de Franco por controlar al máximo la sucesión le llevó a nombrar presidente del gobierno en junio de 1973 a su hombre de confianza, el almirante Luis Carrero Blanco, pero el asesinato de éste a manos de la organización terrorista ETA pocos meses después trastocó gravemente sus planes. El sorprendente nombramiento de su sucesor, Carlos Arias Navarro, en enero de 1974, no hizo sino poner de manifiesto la fragilidad institucional del sistema, dando lugar a un debate cada vez más enconado en el seno del propio régimen sobre el futuro de éste, que contribuyó significativamente a su debilitamiento. Ello parecería confirmar la afirmación de Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, en el sentido de que “no hay ninguna transición cuyo comienzo no sea consecuencia, directa o indirecta, de divisiones importantes dentro del propio régimen autoritario, principalmente las fluctuantes divisiones que separan a los ‘duros’ de los ‘blandos’”, o lo que es lo mismo, a los intransigentes de los evolucionistas.<sup>8</sup>

La muerte de Franco, acaecida el 20 de noviembre de 1975, convirtió a su sucesor en la figura política central del régimen. Para entonces, hacía mucho tiempo que Don Juan Carlos sabía que no heredaría ni la autoridad personal ni la legitimidad carismática del dictador. Los autores de la Ley Orgánica del Estado habían pretendido diseñar una monarquía autoritaria, a mitad de camino entre las monarquías absolutas de antaño y las monarquías parlamentarias contemporáneas, teóricamente con el propósito de dejar a salvo la imparcialidad del Rey y garantizar así la continuidad de la institución. De haber aceptado este destino, el joven rey se hubiese convertido en el rehén de una oligarquía renovada mediante cooptación por unas instituciones poco o nada representativas, cuyo fracaso o impopularidad habrían salpicado inevitablemente al propio jefe del Estado. La salida a este dilema solo podía proporcionarla una monarquía parlamentaria de corte occidental, en la que el monarca reinara, pero no gobernara. Por ello, para Don Juan Carlos la transición a la democracia supondría también –y quizá sobre todo– el tránsito de un tipo de monarquía a otra. A nadie puede sorprender que el monarca propiciara un cambio de régimen impulsado por su instinto de supervivencia, tanto personal como dinástico, y por el deseo de mantenerse en la jefatura del Estado, a lo que habría que añadir su voluntad de dar respuesta a las crecientes demandas sociales de cambio político, y de contribuir a una definitiva reconciliación nacional como ‘rey de todos los españoles’. Así pues, la gran paradoja inicial de la transición fue el hecho de que la institución y la persona escogidas para garantizar la continuidad del franquismo desempeñaran un papel tan decisivo en su desmantelamiento.

---

<sup>7</sup> Linz y Stepan (1996), p. 126.

<sup>8</sup> O’Donnell y Schmitter (1988), p. 37.

## 4. La transición española, en perspectiva teórica y comparada

La literatura académica sobre los procesos democratizadores suele distinguir entre (al menos) dos fenómenos claramente diferenciados entre sí: uno de transición a la democracia propiamente dicho, y otro de consolidación del nuevo sistema democrático. En este contexto suele entenderse por “transición” el intervalo que se produce entre la desaparición del régimen existente y la aparición de uno democrático, siendo esta etapa aquella en la que surgen las principales instituciones del nuevo sistema democrático, así como las reglas básicas del juego político. Según Linz y Stepan, puede darse por concluida una transición cuando se satisfacen tres condiciones: la existencia de un gobierno nombrado como resultado de unas elecciones democráticas libres; la posibilidad de que dicho gobierno goce *de facto* de la autoridad necesaria para generar nuevas políticas; y cuando el poder ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tenga que compartir su poder, *de iure*, con otras instancias.<sup>9</sup>

A diferencia de Grecia y Portugal, cuyas transiciones se iniciaron con un acontecimiento unánimemente percibido como el final de la dictadura autoritaria –una derrota militar y un golpe militar, respectivamente– en el caso español no hubo tal. Algunos autores sostienen que el régimen franquista entró en una crisis terminal algún tiempo antes de la muerte de su fundador –por ejemplo, tras el asesinato de Carrero Blanco– lo cual les lleva a referirse a la existencia de una etapa de “pretransición”. Sin embargo, por motivos tanto históricos como metodológicos, para definir esta etapa final de la dictadura resulta más apropiado el término “tardo franquismo”. De forma parecida, aunque en sentido contrario, otros autores entienden que, desde un punto de vista formal, la muerte de Franco no modificó en absoluto la vigencia del régimen, que se mantuvo incólume, motivo por el cual sitúan el inicio de la transición en un momento posterior, generalmente el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del gobierno en julio de 1976. Ciertamente, la desaparición física del dictador no dio paso a una democratización inmediata, pero sí a la proclamación de Don Juan Carlos como Rey de España dos días después; como se analiza más adelante, ambos acontecimientos generaron una dinámica política radicalmente nueva, motivo por el cual parece razonable situar el inicio de la transición en noviembre de 1975.

Si resulta controvertido fechar el inicio de la transición española, no lo es menos determinar el momento a partir del cual puede darse por concluida. Muchos autores cierran el proceso con la aprobación de la nueva Constitución democrática mediante referéndum, el 6 de diciembre de 1978. Sin embargo, la definición de nuevas reglas de juego no garantizaba automáticamente su aplicación, y dada la existencia de dudas fundadas sobre la capacidad de los primeros gobiernos democráticos para generar políticas nuevas en el ámbito de la organización territorial del Estado, sin duda el aspecto del nuevo régimen más contestado por los nostálgicos del franquismo, algunos especialistas sostienen que la transición no debe darse por concluida hasta el 25 de octubre de 1979, fecha de la aprobación mediante referéndum de los primeros estatutos de autonomía, correspondientes a Cataluña y el País Vasco. En ocasiones, el cierre de la transición también se relaciona con el fallido golpe de Estado militar del 23 de febrero de 1981, o incluso con el aplastante triunfo electoral del PSOE en octubre de 1982, por entender que solo a partir de entonces pueden considerarse superados los grandes retos a los que hubo de enfrentarse el proceso democratizador. Sin embargo, ambos acontecimientos guardan en realidad más relación con el fenómeno de la consolidación democrática, concepto algo más complejo y difuso que el de transición, que se analiza más adelante.

---

<sup>9</sup> Linz y Stepan (1996), p. 3.

A decir de Stepan, si bien los caminos que conducen a la democracia desde el autoritarismo son muchos y muy variados, a grandes rasgos todas las transiciones se realizan desde arriba, desde abajo o desde fuera. Para este autor, el caso español constituye un caso paradigmático de transición realizada ‘desde arriba’, y más concretamente, de “redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario por la élite civil”. En su opinión, esta ruta hacia la democracia es viable cuando “ciertos elementos institucionales importantes que gozan de poder dentro de la coalición autoritaria gobernante perciben que, en virtud de las condiciones cambiantes, sus intereses a largo plazo se verán más favorecidos en un contexto en el que las instituciones autoritarias hayan dado paso a otras democráticas”. Por su parte, Robert Fishman define la transición española como un ejemplo prototípico de proceso democratizador iniciado por los sectores más pragmáticos del régimen autoritario, en el cual los grandes actores estatales –las Fuerzas Armadas, los funcionarios de la administración central, la judicatura- desempeñaron un papel muy secundario. A corto plazo, ello habría facilitado el proceso democratizador, pero más adelante suscitaría el problema de la convivencia de dicho Estado con un nuevo sistema político democrático, sobre todo en lo que a las Fuerzas Armadas se refiere.<sup>10</sup>

Otros autores han objetado que estas interpretaciones del proceso español exageran el protagonismo de los reformistas del régimen, encabezados por el Rey, a la vez que subestiman el papel de las organizaciones políticas y sociales que venían actuando contra el franquismo y a favor de la democracia. A fin de reflejar esta dependencia mutua, José María Maravall interpreta la transición en función de la presencia en liza de dos dinámicas contrapuestas: una dinámica de reforma, negociación y pacto ‘desde arriba’, impulsada por los reformistas del régimen autoritario, por un lado, y una dinámica de presión y exigencias ‘desde abajo’, articuladas en unos movimientos sociales y ‘traducidas’ por diversas organizaciones políticas y sindicales, por otro. Esta postura es similar a la de Donald Share y Scott Mainwaring, que distinguen entre las transiciones por ‘colapso o desmoronamiento’ del régimen autoritario (como la de Portugal); las que se producen ‘via autoexclusión’ (como la de Uruguay); y las transiciones ‘vía transacción’, categoría en la que sitúan el caso español. Esta caracterización tiene la virtud de reflejar tanto el hecho de que la transición fue impulsada inicialmente ‘desde arriba’, como la importancia de la presión ejercida ‘desde abajo’, sin la cual los reformistas no se habrían planteado la necesidad de impulsar cambios profundos, o al menos no con gran urgencia.<sup>11</sup>

Como se verá, el debate sobre la caracterización de la transición gira en parte sobre las distintas valoraciones que merecen la actuación de las organizaciones políticas y sindicales contrarias al régimen, tanto bajo el franquismo como durante el propio proceso democratizador. A grandes rasgos, en 1975 el frente antifranquista estaba conformado por seis tipos de organizaciones: partidos políticos de ámbito nacional, de ideología izquierdista, que se consideraban legatarios de la II República y que se proclamaban partidarios de una democracia de corte occidental, en ocasiones como paso previo a transformaciones más profundas (fundamentalmente el PCE y el PSOE); partidos políticos de extrema izquierda, activos en el movimiento estudiantil y, en menor medida, el movimiento obrero, que aspiraban a una radical transformación de las estructuras sociales que supuestamente sustentaban al régimen (como la ORT y la LCR); organizaciones de ámbito regional y de ideología generalmente nacionalista, partidarias del derecho de autodeterminación de sus llamadas ‘naciones sin Estado’, o cuando menos, de la concesión de niveles de autonomía comparables a los disfrutados bajo la II República (como el PNV); y pequeños grupos de notables organizados en torno a personalidades destacadas, de ideología generalmente liberal, democristiana o socialdemócrata, y cuya actividad era más ‘alegal’ que ilegal (como los liderados por José María Gil Robles o Joaquín Satrústegui). A este elenco habría que sumar los principales sindicatos clandestinos existentes a mediados de los setenta, CCOO y UGT, estrechamente vinculados al PCE y al PSOE, respectivamente, así como el sindicato independiente USO. Mención aparte merecen ciertas organizaciones antifranquistas que inicialmente habían pertenecido a la segunda y tercera categorías enumeradas más arriba, como FRAP y ETA, pero cuya deriva terrorista les otorgó una naturaleza claramente diferenciada.

<sup>10</sup> Stepan (2001); Fishman (1990).

<sup>11</sup> Maravall (1981); Share y Mainwaring (1986).

Durante el tardo franquismo y la transición, estas organizaciones se enfrentaron a tres grandes retos. Ante todo, el contexto autoritario en el que operaban, y la consiguiente persecución y represión de las que fueron objeto, no facilitaron precisamente su desarrollo organizativo ni su relación con la sociedad. Tampoco contribuyó a ello el radicalismo ideológico de muchas de ellas, que las distanciaba de amplios sectores de la ciudadanía a la que decían representar. En segundo lugar, la unidad de acción de estas organizaciones no resultó fácil, debido tanto a la supervivencia de ciertas rivalidades históricas (como la que había enfrentado a comunistas y socialistas desde el final de la guerra civil), como a su notable heterogeneidad. Por último, aunque todas compartían el deseo de poner fin al régimen de Franco, no alcanzaron nunca un acuerdo ampliamente compartido sobre cómo podía lograrse dicho objetivo, ni sobre qué debía sustituirlo. Aunque en teoría nunca abandonaron la pretensión de derribar al dictador en vida, tampoco gozaron de la fuerza necesaria para lograrlo, en vista de lo cual se conformaron con prepararse para el vacío de poder que supuestamente se daría a su muerte, en un escenario que inicialmente preveían similar al de abril de 1931. De ser así, y al igual que entonces, se procedería a la creación de un gobierno provisional representativo de la oposición contraria al régimen, que a su vez convocaría elecciones a una asamblea constituyente. Algunos exigían también un referéndum sobre la forma del Estado, como el celebrado en Grecia en diciembre de 1974 tras la caída del régimen de los coroneles, mientras que los nacionalistas periféricos preconizaban el establecimiento de gobiernos provisionales en sus respectivos ámbitos de actuación.

El hecho de que los acontecimientos no se desarrollaran de acuerdo con este guión no significa en absoluto que la oposición desempeñara un papel irrelevante. En vida del dictador, su presencia y actividad contribuyó significativamente a la deslegitimación del régimen, alimentando la percepción casi universalmente compartida de que el franquismo sería inviable sin Franco. Aunque no pudiese ofrecer una alternativa viable a la dictadura, sí fue capaz de forzar la aparición de ciertos espacios públicos que escapaban al control de ésta –en el movimiento obrero y vecinal, en el ámbito universitario, en la esfera cultural- y cuya mera existencia ayudó a minar su voluntad de pervivencia. Muerto Franco, la existencia previa de unos partidos y sindicatos con programas, estructuras y líderes suficientemente asentados hizo posible la canalización de las demandas de los sectores más movilizados de la sociedad, así como su interlocución con los sectores reformistas del régimen. Todo ello facilitó la participación de los sectores políticos hasta entonces excluidos en las primeras elecciones generales, que por ello mismo fueron realmente libres y contestadas, así como la posterior configuración del nuevo sistema de partidos, lo cual también incidió positivamente en el proceso de consolidación democrática.

Debido en parte a la relativa debilidad de las organizaciones antifranquistas, a la muerte del dictador se produjo un cierto *impasse*, que constituye uno de los rasgos definitorios de las transiciones ‘vía transacción’: ni el régimen podía imponer su voluntad a la oposición, ni ésta estaba en condiciones de derribarlo. Para que esta situación diese paso a una salida negociada, tenían que darse unas condiciones harto infrecuentes: el régimen autoritario saliente no podía ser ni demasiado fuerte, porque ello le hubiese permitido ignorar las pretensiones de la oposición, ni demasiado débil, ya que entonces los reformistas hubiesen carecido de influencia. Algo similar sucedía con la oposición: de haber sido muy poderosa, hubiese preferido derribar al régimen antes que negociar con los reformistas, pero de haber tenido poca fuerza, no habría podido obligar a estos a realizar concesiones significativas.

En ocasiones se argumenta también que las transiciones ‘vía transacción’ exigen un nivel relativamente bajo de movilización popular. Cabría decir más bien que sólo son compatibles con una movilización extensa –como la que se produjo en España en 1975-77- cuando existen elites políticas y sindicales con la voluntad y capacidad necesarias para acompasar esta presión ‘desde abajo’ a la evolución global del proceso, lo cual constituye precisamente una de las características más positivas de la segunda transición española, y que

la diferencian claramente de la primera. De no haberse producido esa modulación, los sectores ‘blandos’ del régimen difícilmente habrían apaciguado a los más ‘duros’, ni hubiesen logrado imponerse los sectores moderados de la oposición a los más radicales. Así, uno de los factores que más favoreció la transacción entre los ‘blandos’ del régimen y los moderados de la oposición fue que les permitió aislar y contener a los extremistas, tanto pacíficos como violentos, de sus respectivos campos. En este sentido, a menudo se olvida que, a pesar de los esfuerzos de las élites por evitar la polarización y el enfrentamiento civil, entre 1975 y 1980 la violencia política –generalmente de naturaleza terrorista- se cobró en España unas 460 víctimas mortales. A la luz de estas cifras, quizás habría que revisar el tópico del carácter eminentemente pacífico del proceso, evitando así que se subvalore la magnitud de los retos a los que hubo de enfrentarse la sociedad española.

La necesidad de definir con mayor precisión la naturaleza de la ‘transacción’ que hizo posible el proceso democratizador español ha llevado a Linz y Stepan a presentarla como un ejemplo paradigmático de “reforma pactada-ruptura pactada”. Con ello pretenden no solo reconocer la presencia de elementos tanto reformistas como rupturistas en dicho proceso, sino subrayar la centralidad de los pactos que lo hicieron posible. De ahí que interpreten la transición como el resultado de al menos cinco grandes pactos: el alcanzado entre ‘duros’ y ‘blandos’ en el seno del propio régimen saliente, plasmado en la aprobación de la Ley para la Reforma; los acuerdos logrados por el gobierno Suárez y la oposición que posibilitaron la celebración de las primeras elecciones democráticas; los pactos de la Moncloa, que contribuyeron a estabilizar una difícil situación socioeconómica; el gran pacto multipartidista que hizo posible la nueva Constitución democrática; y las negociaciones que desembocaron en los estatutos de autonomía de Cataluña y el País Vasco.<sup>12</sup>

En la secuencia anterior se detecta un importante protagonismo inicial de los sectores reformistas del régimen, que fue disminuyendo con el paso del tiempo, a medida que el proceso fue abriéndose a otros actores. Efectivamente, uno de los aspectos más llamativos del caso español es que se inició ‘desde arriba’, a impulso de los sectores reformistas encabezados por el monarca, que utilizaron profusamente las instituciones y los procedimientos contemplados en la legalidad franquista que se pretendía sustituir. Esto se debió en buena medida a que el Rey no podía encabezar un ‘autogolpe’ contra el régimen, ni una ‘autorrupción’ con la legalidad vigente, porque le habría privado de la única autoridad de la gozaba inicialmente, es decir, la que le atribuía la propia legislación franquista. Además, una decisión de esta índole habría liberado a los sectores contrarios a la democratización –sobre todo a ciertos elementos de las Fuerzas Armadas- de la promesa de lealtad y obediencia que les imponían tanto las leyes vigentes como el testamento político de Franco. Así pues, Don Juan Carlos se enfrentó a una doble tarea, consistente en legitimar prospectivamente (hacia adelante) a la monarquía a ojos de la oposición mediante su apoyo a la democratización, a la vez que procuraba legitimar a la democracia retrospectivamente (hacia atrás) ante los sectores más reacios al cambio garantizándoles el amparo de la Corona.<sup>13</sup>

A nuestros efectos, lo significativo es que el estudio comparado de las transiciones de la ‘tercera ola’ parece sugerir que las que se inician ‘desde arriba’, sobre todo las impulsadas por los elementos evolucionados del régimen (que no por los actores estatales) son más estables, y gozan de mayores posibilidades de éxito, que las iniciadas ‘desde abajo’. Las segundas pueden dar lugar a la creación de gobiernos provisionales de carácter excluyente, no plenamente representativos, que sin embargo sucumben a la tentación de utilizar su legitimidad revolucionaria para imponer cambios estructurales, de naturaleza socioeconómica o institucional, que luego resultan difíciles de rectificar incluso cuando la voluntad de hacerlo cuenta con el apoyo mayoritario de la sociedad. (En opinión de algunos autores, el gobierno provisional surgido en España en 1931 sería un buen ejemplo de esto). No obstante, las transiciones iniciadas ‘desde arriba’ también

---

<sup>12</sup> Linz y Stepan (1996), p. 111.

<sup>13</sup> Powell (2004).

comportan ciertos riesgos, como cuando el gobierno autoritario saliente intenta crear ciertas reglas de juego (tanto formales como informales) que garanticen sus intereses esenciales en el nuevo sistema político, dando lugar a una democracia limitada, posibilidad que pudo darse en España durante los primeros meses de 1976.

## 5. La vía española a la democracia

A efectos analíticos, la transición española puede subdividirse en tres grandes fases, cada una de las cuales se corresponde con una tarea u objetivo diferenciado. La primera de ellas, definida en ocasiones como una fase de ‘desvinculación’ del régimen franquista, se inició con la muerte del dictador, pero no se encauzó realmente hasta el nombramiento de Suárez como presidente del gobierno, en julio de 1976. Los seis primeros meses del reinado de Don Juan Carlos estuvieron marcados por las contradicciones internas del segundo gobierno de Arias Navarro, que no fue capaz de presentar una propuesta de reforma viable, así como por una intensa presión ‘desde abajo’, surgida del movimiento obrero y de la campaña de la oposición a favor de una amplia amnistía. El cese del presidente desbloqueó el *impasse* producido entre los *blandos* y los *duros* del régimen saliente, facilitando un acuerdo (al menos tácito) entre ellos en torno a la Ley para la Reforma Política, urdida por el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, Torcuato Fernández Miranda, y mejorada por el gobierno Suárez. Aunque la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) definía a estos como “permanentes e inalterables”, el primero sostuvo siempre que la Ley de Sucesión (1946) permitía que toda ley fundamental pudiese reformarse con el apoyo de dos tercios de las Cortes y el refrendo del pueblo español; modificada la ley, quedaba abolido el principio. Aprobado por las Cortes franquistas el 18 noviembre de 1976 (por 425 votos a favor, 59 en contra, 13 abstenciones y 34 ausencias), y refrendado por una amplia mayoría de españoles (un 94% del 77% de los censados que votaron) el 15 de diciembre a pesar de la postura abstencionista de la oposición, este texto encarna como ningún otro la filosofía de la transición, basada en la posibilidad (e incluso necesidad) de utilizar la legalidad vigente y sus propios mecanismos de reforma para iniciar el tránsito hacia un sistema político radicalmente distinto, sin vacío de poder alguno.

En lugar de intentar acometer directamente una reforma parcial del sistema vigente (como había pretendido el segundo gobierno Arias), tras afirmar lacónicamente que “la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”, la Ley se limitaba a posibilitar la elección por sufragio universal de una Cortes democráticas que decidirían libremente el alcance de los cambios a realizar. Estas estarían formadas por un Congreso de los Diputados de 350 miembros y un Senado de 248, compuesto por 207 representantes de unas “entidades territoriales” todavía por definir y 41 senadores designados por el rey, categoría ésta que fue incluida para facilitar su aprobación por aquellos procuradores que aspirasen a perpetuarse en la cámara sin tener que someterse al incómodo trámite de las urnas. La necesidad de recabar el voto afirmativo de algunos procuradores escasamente partidarios del cambio también inspiró la fórmula bicameral, ya que muchos supusieron que la elección del Senado por criterios mayoritarios daría lugar a una sobre-representación del voto conservador que facilitaría su elección. En lo que al Congreso se refiere, si bien la versión original de la Ley para la Reforma ya preveía que sería elegido mediante un sistema de representación proporcional, como resultado de los debates producidos en las Cortes franquistas se acordó explicitar que la circunscripción electoral sería la provincia, y que se fijaría un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas, decisiones que tendrían importantes consecuencias para el futuro sistema democrático.

La 'reforma pactada' entre los *duros* y los *blandos* del régimen permitió al gobierno Suárez abrir una segunda fase, caracterizada por la negociación de éstos con los sectores moderados de la oposición, representados por la llamada 'Comisión de los Nueve'. La primera condición exigida por la oposición a cambio de su participación en las primeras elecciones democráticas, imprescindible para el éxito de la Reforma, era lógicamente la legalización de todos los partidos políticos. En febrero de 1977 la modificación de la Ley de Asociación aprobada por el gobierno anterior permitió legalizar a la mayoría de ellos, encabezados por el PSOE. La incorporación del PCE al proceso suscitaba mayor rechazo por parte de los sectores *duros* del régimen, pero tras reunirse en secreto con su secretario general, Santiago Carrillo, Suárez finalmente legalizó a los comunistas en abril, a cambio de su aceptación de la Reforma, y por extensión, de la Monarquía y sus símbolos. Este acontecimiento fue el punto de no retorno de la transición, ya que demostró sin lugar a dudas el carácter incluyente del proceso democratizador impulsado por la Corona.

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

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

Desde la óptica de la oposición, su participación en las primeras elecciones dependía fundamentalmente de la adopción de unas normas electorales no discriminatorias, y si bien se creó una comisión negociadora a tal efecto, al final el gobierno impuso en buena medida sus criterios. Así, la ley electoral adoptada en marzo de 1977 establecía para el Congreso la elección de un mínimo de dos diputados por provincia (aunque en la práctica todas, salvo Ceuta y Melilla, elegirían al menos tres), a los que se sumaría un diputado más por cada 144.500 habitantes o restos de población superior a los setenta mil, realizándose la distribución de escaños de acuerdo con la regla D'Hondt, quedando excluidas de la atribución de escaños las listas que no superasen el listón del 3% de los votos emitidos en la provincia en cuestión. Las candidaturas al Congreso se presentarían por los partidos en listas "completas, bloqueadas y cerradas", mientras que para el Senado, donde se sentarían cuatro senadores por provincia (a excepción de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla), los electores podrían elegir a tres candidatos. La combinación de estas normas y de la Ley para la Reforma (que había fijado en 350 el número de diputados, una cifra escasa para una población como la española) daría lugar a un sistema que solo era verdaderamente proporcional en las provincias más pobladas, y que favorecería sobre todo a los dos grandes partidos de ámbito nacional, así como a los de ámbito regional que concentraban su voto en pocas provincias.

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

Algunas de las exigencias de la oposición no fueron atendidas antes de las elecciones, por entender el gobierno que correspondía a las futuras Cortes democráticas darles o no respuesta. Más concretamente, la Comisión de los Nueve exigía el reconocimiento inmediato del “carácter multinacional y multirregional” del Estado, mediante el restablecimiento de los estatutos de autonomía otorgados por la II República, o al menos la creación de órganos de poder ejecutivo (Generalitat, Diputación General, Xunta) que impulsaran la concesión de una autonomía plena. No obstante, y a fin de asegurar la participación de las fuerzas políticas catalanas y vascas en los comicios, en febrero Suárez accedió a la creación de un Consell General de Catalunya, así como al restablecimiento de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya en marzo. Aunque menos generoso que la amnistía general reclamada por la oposición, lo que más contribuyó a la normalización política del País Vasco fue quizá el indulto aprobado en marzo, que vino a sumarse a los concedidos en noviembre de 1975 y julio de 1976, pero que por vez primera beneficiaba a presos acusados de actividades terroristas. A ello se uniría el extrañamiento de algunos terroristas en mayo, a cambio de una tregua electoral de ETA (pm).

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

Los comicios del 15 de junio de 1977 pueden considerarse las verdaderas elecciones fundacionales del nuevo sistema democrático, ya que contribuyeron a deslegitimar al régimen autoritario a la vez que legitimaban a su sucesor. Tanto la elevada participación –del 78,8% de la población censada– como el número de candidaturas presentadas –4.537 para el Congreso y 937 para el Senado– reflejan el entusiasmo que suscitaron estos comicios, los primeros celebrados en España desde 1936. Los resultados fueron igualmente alentadores, ya que UCD, con el 34,5% de los votos y 165 escaños (el 47,1%) en el Congreso, podría formar gobierno pero tendría que pactar la futura Constitución al carecer de una mayoría absoluta. (Ello contrasta vivamente con lo sucedido en Grecia, donde Karamanlis y su Nueva Democracia ganaron las primeras elecciones con el 54% de los votos y el 73% de los escaños, dando lugar a un comportamiento excluyente y sectario). Asimismo, el 29,2% de los votos y los 118 escaños (el 33,7%) obtenidos por el PSOE convirtieron al principal partido de la oposición en una seria alternativa de gobierno. En cambio, ni el PCE, que recibió el 9,3% de los votos y 20 diputados (el 5,7%) ni la neofranquista Alianza Popular, que cosechó el 8,1% de los sufragios y 16 actas (el 4,6%), obtuvieron los resultados apetecidos. Por último, los nacionalistas vascos y catalanes conquistaron una importante presencia en el Congreso, objetivo perseguido con ahínco por el gobierno para propiciar su participación en el proceso constituyente. En suma, los resultados propiciaron tanto la gobernabilidad como la aparición del consenso como método idóneo para superar las discrepancias que inevitablemente habrían de surgir durante la elaboración de la Constitución.

Las elecciones dieron paso a la tercera fase de la transición, que hoy conocemos como constituyente, a pesar de que la Ley para la Reforma no otorgase formalmente esa naturaleza a las nuevas Cortes democráticas. Antes de los comicios, Suárez había sido partidario de la creación de una comisión de expertos que redactase rápidamente un texto breve –como había sucedido en 1931- para someterlo posteriormente a las Cortes. La oposición, sin embargo, quiso que fuese el propio Parlamento quien se encargase de su elaboración, creándose a tal fin una ponencia de siete miembros en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, de la que formaron parte Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca (UCD); Gregorio Peces Barba (PSOE); Manuel Fraga (AP); Jordi Solé Tura (PCE); y Miquel Roca (minoría catalana).

Sin embargo, antes de embarcarse de lleno en el proceso constituyente, la clase política hubo de hacer frente a otros retos más perentorios. En 1932, un político republicano había advertido que “o los demócratas acaban con la crisis económica o la crisis acaba con la democracia”. Algo parecido podía afirmarse en otoño de 1977, con una inflación del 26%, un desempleo creciente, y un descenso continuado de las inversiones. El responsable económico del gobierno, Enrique Fuentes Quintana, convenció a Suárez de la necesidad de adoptar severas medidas de ajuste cuyo éxito requeriría la colaboración de los agentes sociales, pero cuando estos se negaron a ofrecerla, se optó por negociar con los principales partidos políticos un amplio paquete de medidas económicas, sociales y políticas que ha pasado a la historia como los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre y ratificados posteriormente por el Congreso.

La originalidad de los acuerdos radica en que, a cambio de aceptar las medidas de saneamiento propuestas por el gobierno, la oposición obtuvo contrapartidas tales como el inicio de la reforma fiscal, el reforzamiento de la Seguridad Social, y el control democrático de instituciones clave como el Banco de España. A insistencia de la izquierda, Suárez también aceptó legislar sobre materias de incidencia política que no podían esperar a la aprobación de la Constitución, como la reorganización de los cuerpos y fuerzas de seguridad, la introducción del control parlamentario sobre los medios de comunicación de titularidad pública, o la liberalización de la legislación sobre libertad de expresión y derecho de reunión y asociación.

Los Pactos de la Moncloa incidieron favorablemente sobre la situación económica, contribuyendo a reducir la inflación al 16% en 1979, pero la recuperación fue efímera, y un segundo *shock* petrolífero, provocada por la revolución iraní, deshizo buena parte de lo conseguido. No obstante, los acuerdos fueron importantes porque pusieron de manifiesto la existencia de un amplio consenso básico en torno a la economía social de mercado como el modelo más adecuado para España. Además, permitieron demostrar que, a diferencia de sus predecesores, un gobierno democrático podía obtener los apoyos sociales externos necesarios para hacer frente a los grandes retos del momento. Finalmente, también contribuyeron a la socialización democrática de la nueva élite política surgida de las elecciones, e incluso, a la reconciliación entre antiguos antagonistas, fenómeno sin el cual la transición española hubiera sido inviable.

El gobierno siempre atribuyó una importancia especial a la participación de los nacionalistas catalanes y vascos en el proceso constituyente, y estuvo dispuesto a realizar importantes concesiones para lograrlo. Suárez se mostró inicialmente reacio a negociar con el presidente de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas, debido fundamentalmente a su vinculación con una etapa que se pretendía olvidar. Sin embargo, en las elecciones de 1977 el Pacte Democràtic per Catalunya de Jordi Pujol solo obtuvo el 17% de los votos catalanes, siendo ampliamente superado por socialistas y comunistas. En vista de ello Suárez accedió a negociar con Tarradellas, que a diferencia de la mayoría de los dirigentes catalanes, no exigía el restablecimiento del Estatut de 1932, lo cual posibilitó su regreso a Barcelona en octubre de 1977 como presidente de una Generalitat provisional restaurada, a cambio de reconocer la Monarquía y la unidad de España.

Suárez hubiese deseado realizar una operación similar en el País Vasco, pero no fue posible. El presidente del gobierno vasco en el exilio, el peneuvista José María de Leizaola, prefirió ceder el protagonismo a la Asamblea de Parlamentarios Vascos creada tras las elecciones, lo cual privó a los nacionalistas del control del proceso, ya que estaban en minoría ante los partidos de ámbito nacional. Por ello, la elección de un Consejo General del País Vasco en diciembre de 1977, presidido por el socialista Ramón Rubial, no tuvo el mismo impacto que el restablecimiento de la Generalitat, al menos a ojos de los nacionalistas. Lamentablemente, tampoco contribuyó mucho a la normalización de la situación política vasca la generosa amnistía general aprobada por el Congreso en octubre, de la que se beneficiaron tanto quienes habían ejercido la violencia contra el régimen de Franco como los que la habían utilizado para sostenerlo.

Todos estos acuerdos permitieron que los trabajos de las Cortes constituyentes se desarrollaran en un clima razonablemente sosegado. La ponencia redactó un anteproyecto entre agosto y diciembre de 1977, que se publicó en enero de 1978, y tras estudiar las enmiendas presentadas, presentó su proyecto de Constitución en abril. Poco antes, al comprobar que se había impuesto la táctica de Herrero de Miñón de dejar en minoría al PSOE con el apoyo de Fraga y Roca, Peces Barba había abandonado espectacularmente la ponencia, aunque no sin antes firmar el proyecto. Ante el temor a que el texto resultante fuese considerada una “constitución de derechas” –de la misma manera que la de 1931 había sido tildada en su día de “constitución de los republicanos”- al iniciarse en mayo los debates de la Comisión Constitucional, Suárez encomendó a su vicepresidente y hombre de confianza, Fernando Abril Martorell, la tarea de llegar a un entendimiento global con los socialistas. De sus largas reuniones nocturnas con Alfonso Guerra fue surgiendo un nuevo consenso UCD-PSOE, al que pronto se sumaron Roca y Solé Tura, y del que fue excluido inicialmente AP, provocando un breve abandono de la Comisión rápidamente rectificado por Fraga.

A la hora de elaborar el texto, las Cortes constituyentes tuvieron muy presente tanto la Constitución de 1931 –generalmente para no reincidir en sus errores- así como las principales constituciones europeas vigentes, sobre todo la alemana, mientras que su contenido socioeconómico reflejaba el consenso neokeyniano todavía imperante en el Viejo Continente. En lo que a la configuración del futuro sistema político se refiere, cabe subrayar la proclamación de la monarquía parlamentaria como la forma política del Estado español, una vez rechazada en la Comisión Constitucional del Congreso, por 13 votos a favor, 23 en contra y una abstención, la enmienda republicana presentada por el PSOE en mayo de 1978. Así pues, si bien la monarquía no fue sometida a una consulta popular monográfica –como tampoco lo había sido la fórmula republicana en 1931- el papel del Rey en la transición permitió su convalidación mediante voto parlamentario. En lo que al legislativo se refiere, cabe definir el sistema adoptado como de bicameralismo asimétrico, dada la supremacía política del Congreso sobre el Senado, que nació como cámara de representación territorial pero que actuaría en realidad como una de segunda lectura. También resulta destacable el interés del constituyente por definir unas relaciones entre el Gobierno y las Cortes que primaban al primero en detrimento de éstas, mediante instrumentos tales como la moción de censura constructiva, actitud en la que sin duda pesó el recuerdo poco edificante de la II República. Esta preocupación explica igualmente la configuración del Gobierno como un órgano absolutamente supeditado a la voluntad de su presidente.

El asunto que mayores dificultades planteó a los constituyentes fue sin duda la definición de la futura organización territorial del Estado. Ante la dificultad de acordar un modelo aceptable para todos, se optó por una fórmula híbrida, abierta, que garantizaba el “derecho a la autonomía” de “nacionalidades y regiones”, sin definir las ni enumerarlas, estableciendo dos procesos alterativos para ejercerlo, pero sin obligar a hacerlo ni configurar el contenido final de ese derecho en términos diferenciales. Además, la solución finalmente adoptada daba facilidades a las comunidades que habían aprobado estatutos de autonomía bajo la II República para emplear la vía más compleja, pero sin negar su utilización a otras regiones. En suma,

la Constitución no impuso solución alguna, pero hacía posibles muchas. Lamentablemente, ello no fue suficiente para obtener la aprobación del PNV, que pretendía la reintegración y actualización de los fueros abolidos en 1839 y 1876 mediante un pacto con la Corona.

La fase parlamentaria del proceso constituyente concluyó el 31 de octubre de 1978, con una votación final en ambas cámaras. En el Congreso, donde hubo cinco ausencias, el texto se aprobó por 325 votos a favor, seis en contra (cinco de AP y una de Euskadiko Ezkerra), y catorce abstenciones (siete del PNV, tres de AP, una de UCD, una de Ezquierda Republicana y dos del grupo mixto). AP pasó así a la historia parlamentaria española por ser el único partido cuyos diputados votaron a todas las opciones disponibles. En el Senado, la votación arrojó 226 votos a favor, cinco en contra y ocho abstenciones. Sometida a referéndum el 6 de diciembre de 1978, la Constitución fue aprobada con un 87,9% de votos a favor y un 7,8% en contra, con una participación del 67%. En el País Vasco votó el 44,7% de los censados, de los que el 69,7% lo hizo a favor y el 23,5% en contra; así pues, sólo el 31% del electorado vasco aprobó la Constitución. Evidentemente, la transición se saldó allí con un éxito menor que en otras comunidades, incluida Cataluña, donde los niveles de participación y de apoyo a la Constitución fueron similares a la media española.

Gracias en parte a su método de elaboración, la virtud principal de la Constitución de 1978 fue que, a diferencia de otras constituciones españolas (incluida la de 1931, que no fue sometida a referéndum), casi nadie la percibió como una imposición. Paradójicamente, a pesar de tener sus orígenes en una Ley para la Reforma que, formalmente al menos, era la octava ley fundamental de un régimen autoritario, el proceso constituyente español fue más incluyente que los de Grecia y Portugal. En el país vecino, la Revolución de los Claveles permitió a los militares introducir ciertos dominios reservados en la constitución de 1976, lo cual hizo necesaria una profunda reforma en 1982, mientras que en Grecia la de 1974 fue considerada la 'constitución de Karamanlis' por el principal partido de la oposición, el Pasok, que solo la hizo suya tras alcanzar el poder en 1981. Por último, el proceso español fue también el más participativo, ya que fue el resultado de tres consultas populares: el referéndum de 1976, las elecciones de 1977, y la consulta de 1978.

En un epígrafe anterior sostuvimos que la mera aprobación de la Constitución no supuso el final de la transición, y ello por varios motivos. El primero es que hasta después de las segundas elecciones generales, celebradas en marzo de 1979 con resultados similares a los de 1977 (UCD obtuvo el 35% de los votos y 168 escaños, frente al 30% y las 121 actas del PSOE), no existió un gobierno elegido de acuerdo con las reglas de juego democráticas recién adoptadas. Además, los ayuntamientos siguieron en manos de los alcaldes del régimen anterior hasta que las elecciones municipales de abril de 1979 renovaron muy sustancialmente la clase política local. Aunque UCD fue de nuevo el partido más votado, un acuerdo postelectoral entre el PSOE y el PCE permitió al primero situar a sus alcaldes al frente de las ciudades más pobladas de España, mientras el PNV hacía otro tanto en el País Vasco. Así, además de iniciar la democratización de los ayuntamientos, dichas elecciones permitieron el acceso al poder de partidos que habían sido excluidos de las instituciones políticas durante cuatro décadas. Por último, la aprobación de sendos estatutos de autonomía para Cataluña y el País Vasco por las Cortes, y en las consultas celebradas en ambas comunidades el 25 de octubre de 1979, permitió iniciar la construcción del nuevo Estado de las Autonomías. Con una participación del 60% y el apoyo del 90% de los votantes, el Estatuto vasco obtuvo el visto bueno del 54% de la población censada, compensando en cierta medida los resultados del referéndum constitucional.

## 6. Los retos de la consolidación democrática

A decir de Linz y Stepan, el fenómeno de la consolidación democrática se produce en tres ámbitos: el de las actitudes, el de las conductas, y el estrictamente constitucional. En el ámbito de las actitudes puede hablarse de una democracia consolidada cuando una mayoría de los ciudadanos cree que los procedimientos e instituciones democráticas suponen la mejor fórmula para gobernar una sociedad como la suya, y cuando el apoyo a las alternativas antisistema es escaso o se encuentra aislado de la opinión prodemocrática. En lo que a las conductas se refiere, un régimen democrático puede considerarse consolidado cuando ningún actor político, social, económico o institucional *de ámbito nacional* utiliza recursos significativos a fin de crear un régimen no democrático o provocar una secesión del Estado en cuestión. Por último, desde una perspectiva constitucional, un régimen democrático está consolidado cuando los actores gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el territorio del Estado en cuestión se acostumbran a dirimir sus conflictos en el marco de las leyes, los procedimientos y las instituciones sancionadas por el nuevo orden democrático. De todo ello se desprende que la transición y la consolidación no son procesos necesariamente consecutivos (aunque evidentemente el inicio de la transición precede a la consolidación), sino fenómenos que pueden solaparse entre sí.<sup>14</sup>

La consolidación de la joven democracia española hubo de hacer frente a los retos planteados desde cuatro ámbitos estrechamente vinculados entre sí: la construcción del estado autonómico; la acción terrorista; la amenaza involucionista; y la crisis de UCD. Como ya ocurriera en los años treinta, la presión ejercida por los partidarios del autogobierno en Cataluña y el País Vasco no tardó en ser emulada por los representantes electos de otras regiones de España, incluidas muchas que carecían de tal tradición. Entre enero y octubre de 1978, antes incluso de la aprobación de la Constitución, el gobierno Suárez accedió a la creación de un total de catorce entes preautonómicos, y en la primavera de 1979 los ayuntamientos andaluces, seguidos de los de Canarias y el País Valenciano, comenzaron a optar por la vía más exigente hacia la autonomía, contemplada en el artículo 151 de la Constitución, que otorgaba rápidamente el máximo nivel de competencias. Alarmado por una posible generalización al alza del proceso autonómico, el gobierno acordó reconducir la aprobación de los demás estatutos por la vía ordinaria del artículo 143, que desembocaba en un nivel inferior de competencias, al menos durante cinco años, lo cual le llevó a propugnar la abstención en el referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980, a pesar de lo cual la vía del 151 obtuvo un respaldo mayoritario. Además, las primeras elecciones autonómicas, celebradas en Cataluña y el País Vasco en marzo, permitieron formar gobiernos de signo nacionalista en ambas comunidades. Ante el temor a que otras comunidades quisieran emular a los andaluces, en julio de 1981 el gobierno y el PSOE firmaron unos acuerdos mediante los cuales se acordó limitar el acceso a la autonomía por el artículo 151 a las cuatro comunidades donde ya se habían celebrado referendos (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), dejando para las demás la vía del artículo 143, si bien se aceptó la creación de instituciones comunes para todas ellas.

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

---

<sup>14</sup> Linz y Stepan (1996), p. 6.

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

Visto lo anterior, casi resulta sorprendente que las Fuerzas Armadas no interviniesen más decididamente durante la transición. En realidad, éstas solo actuaron como tal institución en dos ocasiones: tras la legalización del PCE, que acataron tras manifestar su rechazo colectivo, y antes de la promulgación de la amnistía general, para evitar que se beneficiaran de ella los oficiales expulsados por su pertenencia a la Unión Militar Democrática. En cambio, no se opusieron colectivamente a las reformas impulsadas por el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, tales como la creación de un nuevo ministerio de Defensa (1977), o la modificación de las Reales Ordenanzas (1978). Ello se debió en buena medida a la eficacia de la legitimación retrospectiva de la democracia protagonizada por el Rey-soldado, a quien los militares siempre percibieron como el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y el sucesor nombrado por Franco, lo cual facilitó la transmisión de lealtades de un régimen a otro. Además, cuando un ejército aspira a intervenir en ámbitos ajenos al estrictamente militar, debe existir un cierto consenso previo en torno a la alternativa que defiende, además del liderazgo necesario para impulsarla. En el caso español nunca existió tal consenso, ni entre las tres armas, ni entre las distintas generaciones representadas en el cuerpo de oficiales. En suma, los militares demostraron ser lo suficientemente influyentes como para limitar la intervención de los civiles en el ámbito castrense, pero no como para detener (ni condicionar significativamente) el propio proceso democratizador. No obstante, los numerosos episodios de desobediencia protagonizados por oficiales refractarios fomentaron una sensación de precariedad insuficientemente compensada por la débil respuesta de las autoridades civiles.

Los tres fenómenos antes mencionados explican en buena medida la erosión de la popularidad y autoridad de Suárez y sus gobiernos, así como el afloramiento de serias tensiones en el seno de UCD. Este partido siempre estuvo caracterizado por su heterogeneidad de origen, pero ello no supuso un problema hasta después de las elecciones de 1979. Esto se debió, en primer lugar, a que el consenso existente hasta entonces entre las principales fuerzas políticas había otorgado al gobierno, y sobre todo al propio Suárez, una notable autonomía en relación con su propio partido. Al darse por finalizado el consenso constituyente, tanto los 'barones' de UCD como el propio grupo parlamentario reclamaron un mayor protagonismo, que el presidente no quiso concederles. En segundo lugar, a partir de 1979 se desató una viva competencia entre partidos que no se había dado durante el periodo constituyente, como puso de manifiesto la moción de censura presentada por el PSOE en mayo de 1980. A partir de entonces, AP y el PSOE actuaron como una 'pinza' contra los centristas, con el propósito de socavar la mayoría gubernamental fomentando la deserción de diputados conservadores y socialdemócratas, respectivamente. Por último, una vez elaborada la Constitución y abandonado el consenso, las instituciones de la sociedad civil, sobre todo la Iglesia y las organizaciones empresariales, se mostraron crecientemente exigentes en relación con el gobierno, lo cual alimentó a su vez las discrepancias programáticas ya existentes en el partido.

Abrumado por este cúmulo de factores, Suárez presentó su dimisión al Rey el 27 de enero de 1981, creando un vacío de poder que fue aprovechado por los golpistas para decretar el estado de sitio en la región militar de

Valencia y ocupar el Congreso de los Diputados en la tarde del 23 de febrero, interrumpiendo la votación de investidura de Leopoldo Calvo Sotelo. En cambio, no lograron que se sumara la División Acorazada Brunete, ni que el teniente general Alfonso Armada accediese al palacio de la Zarzuela, para dar a entender que la intentona contaba con el apoyo de Don Juan Carlos. Aunque la actuación de éste fue decisiva para abortar el golpe, también puso de relieve que, salvo raras excepciones, los altos mandos militares que se opusieron a la asonada no actuaron por lealtad a la Constitución o al gobierno, sino por obediencia al monarca. Sea como fuere, los golpistas contribuyeron involuntariamente a la consolidación de la democracia que habían pretendido derribar, y las multitudinarias manifestaciones en apoyo de la Constitución celebradas tras el golpe marcaron el fin del desencanto popular que se había instalado en la vida política española desde 1979, dando paso a una nueva etapa caracterizada por la esperanza en un sistema político que, a pesar de sus posibles defectos, era sin duda preferible a la alternativa autoritaria que se había pretendido imponer.

Aunque en ocasiones ha sido considerado como un mero interregno entre el fallido golpe de Estado y el espectacular triunfo del PSOE en las elecciones de octubre de 1982, el gobierno de Calvo Sotelo hizo una importante aportación a la consolidación de la democracia. A ello contribuyó sin duda su decisión de recurrir la escandalosamente benévola sentencia a los golpistas del Consejo Supremo de Justicia Militar, endurecida posteriormente por el Tribunal Supremo, que permitió que un tribunal civil dijese la última palabra al respecto. Lo mismo cabe afirmar de la Ley de Defensa de la Democracia aprobada en marzo de 1981, que permitió al Estado actuar contra la infraestructura propagandística tanto de los golpistas como de ETA. Aunque controvertida, la adhesión de España a la OTAN en mayo de 1982 también contribuyó a redefinir el papel de las Fuerzas Armadas. Por último, aunque parte de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) aprobada por UCD y PSOE en julio de 1982 sería declarada posteriormente inconstitucional, los pactos que la inspiraron permitieron encauzar el proceso y consensuar los estatutos de autonomía restantes. En cambio, Calvo Sotelo poco pudo hacer en relación con la crisis interna de UCD. Ante todo, cometió el error de no condicionar su aceptación de la jefatura del gobierno a la posibilidad de ejercer simultáneamente la del partido, dando lugar a una 'presidencia dual' poco operativa. Los conflictos internos se tradujeron en sucesivos abandonos del grupo parlamentario centrista, entre ellos el del propio Suárez, en julio de 1982, obligando a Calvo Sotelo a convocar elecciones anticipadas.

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

Una mayoría de autores considera que la democracia española completó su proceso de consolidación a lo largo de la primera mitad de la década de los ochenta. Según este análisis, el primer requisito de la consolidación en cumplirse habría sido el de las actitudes o creencias de los ciudadanos: desde finales de los años setenta eran ya mayoría quienes opinaban que la democracia era preferible a cualquier otra

forma de gobierno, y la intentona golpista de 1981 sirvió para alertar a la ciudadanía sobre la fragilidad del nuevo régimen, lo cual se tradujo en una mayor adhesión al mismo. En lo que a los comportamientos se refiere, el fallido golpe demostró que un actor institucional de ámbito nacional todavía utilizaba recursos significativos con el propósito de crear un régimen no democrático, pero su fracaso y el rechazo social que provocó bastaron para convencer a los más recalcitrantes de sus escasas posibilidades de éxito. Finalmente, y en lo referido al ámbito constitucional, si bien ETA (pm) abandonó la lucha armada en 1982, el resto de la organización siguió negándose a dirimir sus conflictos en el marco de las leyes, los procedimientos y las instituciones sancionadas por el nuevo orden democrático.

## 7. A modo de conclusión: ¿una transición no tan modélica?

Si bien una amplia mayoría de los estudiosos de la transición ha tendido a valorarla muy positivamente, también hay quien atribuye buena parte de los déficit (supuestos o reales) del actual sistema político español a la naturaleza del proceso democratizador. Desde esta perspectiva, se suele lamentar el carácter pactado, insuficientemente rupturista (o excesivamente continuista) de la transición, hasta el punto de caricaturizarlo en ocasiones como un mero acuerdo entre élites, realizado de espaldas a la población y bajo la sombra de la amenaza involucionista, que habría desembocado en una suerte de democracia ‘para el pueblo, pero sin el pueblo’.<sup>15</sup>

Desde posiciones más templadas, en ocasiones se atribuye la debilidad actual de las organizaciones de la sociedad civil a la desmovilización de ciertos sectores sociales impulsada por las élites políticas durante el proceso de transición. Aunque no puede descartarse cierta relación causal entre ambos fenómenos, quizás sea excesivo achacar la situación actual a procesos vividos hace casi tres décadas, sobre todo si se tienen en cuenta las notables transformaciones experimentadas por la sociedad española desde entonces. Por otro lado, acontecimientos como el declive del movimiento vecinal producido tras las elecciones municipales de 1979 quizás debería verse como una consecuencia positiva del avance de la democracia, y no solamente como un retroceso de la sociedad civil.

Desde una perspectiva distinta, el historiador José Varela Ortega atribuye a los protagonistas de la transición el vicio de legislar y gobernar “con un ojo puesto en un tiempo, una sociedad y una política que ya no existen”. A su entender, buena parte de las decisiones institucionales adoptadas durante la transición reflejan una comprensible pero excesiva preocupación de los constituyentes de 1978 por evitar los errores de la España liberal y democrática anterior a la Guerra Civil, que fueron atribuidos casi en exclusiva a un exceso de parlamentarismo y pluripartidismo. De ahí que, paradójicamente, el contramodelo de los padres fundadores de la democracia actual no fuese tanto el franquismo, como la Restauración y la II República. Ello habría dado lugar a un sistema caracterizado por una mala relación de equilibrios, separación y control de poderes, cuyas señas de identidad más acusadas serían “un marcado síndrome ejecutivista; una vida parlamentaria eclipsada por la acción de partidos cesaristas, fuertemente jerarquizados y domesticados; y una *praxis* política en la cual el principio de la responsabilidad se considera una afrenta, la fiscalización una impertinencia y la dimisión una vergüenza”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Monedero (1999), p. 103 y ss.

<sup>16</sup> Varela Ortega (2000), p. 145 y ss.

También se objeta en ocasiones que la naturaleza pactada de la transición hizo inviable la llamada ‘justicia retroactiva’, lo cual impidió depurar o juzgar a los servidores del régimen franquista por su actuación durante el mismo. Desde esta perspectiva, la amnistía general de 1977 habría sido no sólo injustamente simétrica, situando al mismo nivel a víctimas y verdugos, sino escasamente pedagógica, ya que sin un reconocimiento de culpa previo no puede haber verdadero perdón, ni tampoco una auténtica reconciliación. Aunque no carecen por completo de fundamento, estas críticas ignoran que los juicios y depuraciones realizados tras la caída de un régimen dictatorial de larga duración pueden resultar nocivos e incluso contraproducentes a la hora de construir un nuevo orden democrático que busca la justicia (y no solamente la venganza). Así parece deducirse de experiencias como la de Checoslovaquia bajo Vaclav Havel, que abandonó la Ley de Lustración que pretendía evitar la presencia de antiguos servidores del régimen comunista en la nueva administración democrática al constatar que estaba dando lugar a atropellos y arbitrariedades similares a los de la época anterior. Para ilustrar las peculiaridades de la transición española, Felipe González solía narrar a Havel y a otros dirigentes del Este de Europa la sorpresa que le produjo el hecho de que el policía que le recibió en Sevilla en su primera visita como presidente del gobierno para hacerse cargo de su seguridad personal fuese el mismo que había acudido a su domicilio para detenerle en 1974 tras su elección como secretario general del PSOE. Curiosamente, lo que hace no muchos años se consideraba una anécdota aleccionadora es vista hoy por algunos como evidencia del carácter escasamente ejemplar de la transición e incluso de la pobreza moral del régimen que alumbró.

En estrecha relación con lo anterior, hay quien sostiene que una de las consecuencias de la naturaleza pactada de la transición fue una ‘amnesia impuesta’, que pretendía ante todo ocultar y silenciar la represión padecida por los enemigos del régimen de Franco, y que solo podría contrarrestarse mediante una vigorosa campaña de ‘recuperación de la memoria’. Por su parte, Santos Juliá ha argumentado que al morir Franco los españoles decidieron ‘echar al olvido’, expresión que según la edición de 1735 del diccionario de la Real Academia Española significa “olvidarse voluntariamente de alguna cosa”: no es que no se recordaran los horrores del pasado; al contrario, se tenían muy presentes, y por ello precisamente se decidió olvidarlos, ya que su recuerdo podía impedir la reconstrucción de las relaciones quebradas. No obstante, y aunque ello no pueda atribuirse exclusivamente a la naturaleza de la transición, es posible que la sociedad española no haya digerido todavía su pasado: según un estudio del año 2000, solo el 43% daba por superadas las divisiones y rencores creadas por la Guerra Civil, algo que negaba un 51% de los consultados. Dada la ausencia de un diagnóstico ampliamente compartido, no debe sorprendernos la división de opiniones existente sobre la respuesta más idónea: una encuesta realizada en 2005 reveló que un 43% de los consultados opinaba que carecía de sentido debatir o realizar acciones para reparar hechos que ya son historia, postura que rechazaba otro 40%. No obstante, es importante subrayar que una amplia mayoría, el 73%, compartía la idea de que las víctimas de la Guerra Civil estaban en ambos bandos, motivo por el cual cualquier acción de reparación u homenaje debería incluirlas a todas.<sup>17</sup>

A pesar de estas críticas, conviene recordar que, según el estudio de 2000 antes citado, el 86% de los encuestados opinaba que la forma en que se llevó a cabo la transición a la democracia constituía un motivo de orgullo colectivo, sentimiento al que solo un 9% era ajeno. En suma, cabe deducir que la transición probablemente sea el único episodio histórico relevante que une a los españoles más de lo que les enfrenta, un logro nada desdeñable dada la complejidad del camino seguido hacia la democracia en España.

---

<sup>17</sup> Juliá (2003); Moral (2001), p. 21. Estudio nº 2.622. Barómetro del CIS, octubre de 2005.

## 8. Bibliografía citada

- Agüero, Felipe, *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 1995.
- Casanova, José, *Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia*, en Carnero Rabat, Teresa (ed), *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza, 1992.
- Fishman, Robert M., *Rethinking state and regime: Southern Europe's transitions to democracy*, *World Politics*, vol. 42, 3, 1990.
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Juliá, Santos, *Sociedad y Política*, en Tuñón de Lara, Manuel, et al, *Transición y democracia (1973-1985)*, *Historia de España*, Vol. X\*\*, Barcelona, Labor, 1991.
- Juliá, Santos, *Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición*, *Claves de razón práctica*, 129, enero-febrero 2003.
- Linz, Juan J., *Una teoría del régimen autoritario. El caso de España*, en Manuel Fraga y otros, *La España de los años setenta*, tomo III, Madrid, Moneda y Crédito, 1974.
- Linz, Juan J., & Stepan, Alfred, *Problems of Democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- Maravall, José María, *La política de la transición, 1975-1981*, Madrid, Taurus, 1981.
- Monedero, Juan Carlos, *El misterio de la transición embrujada (un collage generacional sobre la transición española)*, en Paniagua Soto, Juan Luis, y Monedero, Juan Carlos, *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Moral, Félix, *Veinticinco años después. La memoria del franquismo y de la transición a la democracia en los españoles del año 2000*. Madrid, CIS, 2001.
- O'Donnell, Guillermo, & Schmitter, Philippe C., *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- Powell, Charles, *España en Democracia, 1975-2000*. Barcelona, Plaza & Janes, 2001.
- Powell, Charles, *El Rey y la Monarquía en la transición a la democracia en España*, en *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 53, 2004.
- Share, Donald, y Mainwaring, Scott, *Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y España*, *Revista de Estudios Políticos*, 49, 1986.

-Stepan, Alfred, *Paths towards redemocratization: theoretical and comparative considerations*, en Stepan, Alfred, *Arguing comparative politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

- Varela Ortega, José, *Elecciones y democracia en España: una reflexión comparativa*, en Varela Ortega, José, y Medina Peña, Luis, *Elecciones, alternancia y democracia. España-México, una reflexión comparativa*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.



# CEU

*Instituto de Estudios  
de la Democracia*

*Universidad San Pablo*

## Boletín de Suscripción

Deseo recibir gratuitamente los próximos números de los Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU San Pablo, de las series:

- Colección de Comunicación y Estudios Sociales*
- Papeles "Lucas Beltrán" de Pensamiento Económico*
- Cuadernos de la España Contemporánea*
- Memoria, Dignidad y Justicia*
- Cuadernos del Aula Política*
- Papeles de Información Religiosa*

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección.....

Población.....C.P.....País.....

Teléfono.....Correo electrónico.....

Instituto de Estudios de la Democracia  
Universidad CEU San Pablo  
Julián Romea, 23 Edificio B - 28003 Madrid  
Tfno: 91 456 63 11 / Fax: 91 514 01 41  
id@ceu.es, www.ceu.es/usp/id



# Instituto de Estudios de la Democracia

*Presidente*

José Manuel Otero Novas

*Director*

Luis Núñez Ladevéze

*Secretario académico*

Ignacio Blanco Alfonso

*Administración*

Arancha Felipes Alonso

## **Centro de Economía Política y Regulación (CEPR)**

*Director*

Pedro Schwartz Girón

*Adjunto al Director*

José María Rotellar

*Secretaria académica*

María Blanco González

## **Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (CETDE)**

*Director*

Charles Powell

*Secretario académico*

Juan Carlos Jiménez Redondo

## **Observatorio Internacional de Víctimas del Terrorismo (OIVT)**

*Director*

Cayetano González Hermosilla

*Secretario académico*

Pablo López Martín

## **Aula Política**

*Director*

José Manuel Otero Novas

*Secretaria académica*

Tamara Vázquez Barrio

## **Cátedra Alexis de Tocqueville**

*Director*

Dalmacio Negro Pavón

## **Observatorio para el Estudio de la Información Religiosa (OEIR)**

*Comité Consultivo*

Julián Vara Bayón

*Director*

Gabriel Galdón López

*Secretario académico*

Mario Alcudia Borreguero

*Resumen:* Este artículo analiza de forma sucinta, en perspectiva teórica y comparada, el proceso de transición a la democracia vivido en España a partir de la muerte del General Franco en noviembre de 1975, así como su posterior consolidación.

*Palabras clave:* Historia política de España; Franquismo; regímenes autoritarios; transición democrática española; consolidación democrática.

*Abstract:* This article provides a succinct analysis, in theoretical and comparative perspective, of the processes of democratic transition and consolidation experienced in Spain in the wake of General Franco's death in November 1975.

*Keywords:* Spanish political history; Franco regime; authoritarian regimes; Spain's transition to democracy; democratic consolidation.