

# La transición política a la democracia. Elaboración de la Constitución española de 1978.

© Jesús María Ramírez Álvarez.  
Catedrático de Geografía e Historia  
I.E.S. Ros Giner de Lorca

---

1. Introducción.
2. La transición política española.
3. Elaboración de la Constitución de 1978.

## INTRODUCCIÓN

Felicitar al CPR por organizar este curso sobre la Constitución de 1978. En este caso se realiza con el pretexto de su 25 aniversario, un número redondo. Sin embargo, aunque no hubiera efemérides que celebrar, seguiría estando más que justificada esta actividad, dada su importancia como ley fundamental que ha regulado la convivencia política española en este último cuarto de siglo. Pero mucho más en estos últimos tiempos, cuando desde diversas posiciones políticas (algunos líderes socialistas como Maragall o Chaves, nacionalistas catalanes, Izquierda Unida y, sobre todo, los nacionalistas vascos con el *Plan Ibarreche*) se está empezando a cuestionar algo que hasta ahora era intocable y sagrado: la Constitución. Y ha sido hasta ahora prácticamente un tabú porque se encontraba muy extendida la idea de que abrir el debate sobre una posible reforma constitucional (por ejemplo sobre el Senado, institución que hasta ahora se ha demostrado inoperante por completo) podía ser tan peligroso como abrir la Caja de Pandora. Y pudiera ser cierto, habida cuenta de que el espíritu de concordia entre los partidos que caracterizó al periodo constituyente (el famoso *consenso*) fue sin duda una excepción a la regla de la historia de España, más proclive a la imposición del fuerte sobre el débil que a la búsqueda del acuerdo a través del diálogo y la negociación. Curiosamente estamos asistiendo en estos últimos meses a la paradoja de que el único partido de ámbito nacional que defiende a ultranza el texto constitucional en su integridad, el *Partido Popular*, es heredero de aquel otro, *Alianza Popular*, del que varios de sus diputados y senadores en 1978 votaron en contra del mismo o se abstuvieron, con argumentos como que se trataba de una constitución atea (es decir, que no proclamaba un estado confesionalmente católico, al que ellos aspiraban) o que consagraba la división de España por el reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones. “*Cosas veredes, amigo Sancho...*”, que decía don Quijote a su fiel escudero.

Otra consideración inicial es acerca de la absoluta necesidad de comenzar este curso con una ponencia sobre el periodo de transición a la democracia, puesto que ningún acontecimiento puede comprenderse sin tener presentes sus circunstancias históricas. En otras palabras, esta tarde intentaremos analizar algunas circunstancias que nos pueden ser útiles para entender por qué la Constitución es la que es, y no otra. Soy perfectamente

consciente de que dejaré sin tratar aspectos relevantes y otros lo haré de manera superficial por la limitación del tiempo

También de partida quiero referirme a la natural dificultad de abordar este tema de la Transición, por dos motivos. Uno es la proximidad en el tiempo a los hechos. Veinticinco años es un margen escaso para enjuiciar un periodo histórico. Y eso porque la mayoría de los protagonistas están vivos y algunos de ellos prefieren mantener cerrados sus bocas y archivos. Es el caso, por ejemplo, del ex presidente Suárez, el cual guarda para sí importantes secretos de estado referentes a esa época que no sabemos si algún día desvelará, para desesperación de los historiadores. El segundo motivo de dificultad para tratar el tema de la Transición política a la democracia es el del grave riesgo de subjetividad que corro, puesto que aquellos acontecimientos los de mi generación los vivimos con enorme intensidad. Sin duda son los años más intensos de nuestras vidas. Es decir, nuestras vivencias personales se mezclan con los hechos. Todos recordamos el momento en que nos enteramos de la muerte de Franco, la primera vez que fuimos a votar, los mítines a los que asistimos en las primeras elecciones, dónde estábamos el 23 F, cómo reaccionamos al conocer la noticia de la legalización del PCE. Los españoles de entonces éramos conscientes de que asistíamos a unos acontecimientos históricos e incluso los más pardillos, como yo, en nuestra ingenuidad llegamos a creer que como ciudadanos podíamos influir, de manera modesta, eso sí, en la marcha de la historia. Claro está que ahora somos más escépticos y sospechamos que el cambio político lo cocinaron entre bambalinas ciertos poderes fácticos a los que no eran ajenos ni el gran capital (la banca y las empresas multinacionales establecidas en España), la Iglesia y los servicios secretos de Estados Unidos y de algunos otros estados europeos. Porque ¿de verdad creen ustedes que un país tan estratégico, geopolíticamente hablando, como España podía correr el riesgo de escapar al control del Departamento de Estado norteamericano? ¿No es más lógico pensar que la Transición estaba atada y bien atada mucho tiempo antes de la muerte del dictador? ¿Iban a aventurarse los banqueros y los grandes empresarios nacionales y extranjeros instalados en España a perder el control de un proceso de cambio político que sabían iba a ser inevitable? Éstos y otros muchos interrogantes siguen sin respuesta clara. Lo mismo cabe decir del alcance real de las varias intentonas golpistas que se sucedieron en aquellos años, del papel que jugó la Iglesia Católica en todo el proceso, de la naturaleza de las luchas internas dentro del partido del gobierno (UCD), etc.

A lo largo de la exposición intentaré realizar un pequeño recorrido por los hechos históricos más relevantes, deteniéndome en algunos de los problemas que hubo que afrontar. Que no fueron pocos. Porque ahora, a posteriori, podemos enjuiciar tranquilamente lo pasado con la perspectiva que dan los años y la tranquilidad de saber que el cambio de un régimen por otro no acabó en tragedia. Pero en el “durante” del proceso las dudas e incertidumbres sobre qué podía pasar eran enormes. El recuerdo de la guerra civil de cuarenta años atrás y la realidad fehaciente de que en toda la historia universal no había ni un solo antecedente de tránsito pacífico de una dictadura a una democracia; ambas circunstancias, unidas a los graves problemas económicos, sociales, de orden público, etc., gravitaron durante todo el proceso.

A mi exposición, desde luego superficial dada la amplitud del tema, seguirá un debate en el que ustedes podrán plantear cualquier cuestión que les interese, lo que nos permitirá profundizar en esos asuntos.

## LA TRANSICIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA

El primer interrogante que cabe plantearse respecto a la Transición es el referente a su delimitación cronológica, un asunto que sigue siendo objeto de controversia entre los historiadores. ¿Empieza el 20 de noviembre de 1975 con la muerte de Franco? ¿O tal vez haya que adelantar la fecha hasta el 20 de diciembre de 1973, día del atentado terrorista contra el almirante Carrero? Sin embargo, siendo dudosa la fecha de inicio del proceso, más lo es la de su conclusión. ¿Cuándo podemos dar por terminada la Transición? ¿El 15 de junio de 1977, fecha de las primeras elecciones democráticas? ¿El día en que el BOE publicó la Constitución aprobada por las Cortes y refrendada por los ciudadanos españoles en referéndum, 29 de diciembre de 1978? ¿Hay que esperar a la llegada del PSOE al poder, tras su victoria electoral del 28 de octubre de 1982? No hay duda de que cualquiera de las fechas que elijamos es discutible.

Ésa es la primera papeleta que me planteo: ¿cuándo empezar y cuándo terminar? Tras darle muchas vueltas y teniendo en cuenta que éste es un curso cuyo protagonista es la Constitución, he decidido acabar el recorrido histórico con la entrada en vigor de la misma, e iniciarlo con el atentado contra Carrero Blanco, dado que ese dramático acontecimiento significó el comienzo de un tímido proceso de apertura del régimen dictatorial franquista.

A principios de los años setenta resultaban evidentes dos cosas para la mayoría de los españoles: por un lado, el declive físico de Franco, que presagiaba un final ya próximo. Por otro, el hecho de que la pervivencia del régimen dictatorial español, surgido de una guerra civil hacía casi cuatro décadas, suponía un anacronismo cada vez más difícil de compatibilizar con el importante crecimiento económico que en los quince años anteriores nos había acercado a los parámetros de Europa Occidental. En otras palabras, España se estaba modernizando en el plano económico y social, pero ese progreso no estaba acompañado de una paralela evolución hacia el sistema político democrático, que era el propio de todos nuestros vecinos (salvo Portugal, que estrenaría democracia merced a la famosa *Revolución de los claveles* del 25 de abril de 1974).

Intentaré combinar una sucinta exposición cronológica de los hechos principales del periodo que va desde diciembre de 1973 a diciembre de 1978, con el análisis algo más detallado de una serie de problemas, a cual más complejo, y que crearon una atmósfera de inseguridad permanente. Esos problemas fueron: 1) La resistencia del “búnker”, es decir de los franquistas inmovilistas, a los cambios. 2) Los terrorismos, el de extrema izquierda (ETA, FRAP y GRAPO) y de extrema derecha (Batallón Vasco-español, Guerrilleros de Cristo Rey y más tarde el GAL). 3) La debilidad de la oposición democrática,

incapaz de arraigar en las masas debido al miedo de éstas, que es el producto de la memoria histórica. 4) La crisis económica internacional comenzada en 1973. 5) La crisis social derivada de la anterior. 6) El problema del Sahara. 7) La amenaza involucionista del Ejército, con varios intentos por detener el proceso de cambio y volver a la situación anterior.

Todos estos problemas están interrelacionados y actuaron como condicionantes de la evolución histórica. También tuvieron una influencia decisiva otros elementos: la Iglesia Católica, deseosa de hacer olvidar su pasado legitimador de la dictadura; la prensa, cada vez más decantada hacia el cambio democrático; la creciente conflictividad laboral, en la que se mezclan las reivindicaciones puramente sindicales con las políticas; y la figura del rey Juan Carlos, personaje que durante esos años estaba atrapado entre su “pecado original” de haber sido designado a dedo en 1969 por Franco como su sucesor para continuar el régimen dictatorial (con el añadido de que se saltó la legitimidad histórica, provocando su enfrentamiento con su padre), y su deseo de implantar en España un sistema democrático homologable a los de Europa Occidental. Juan Carlos sufrió durante estos años de transición un doble rechazo: el de los sectores franquistas, que no se fiaban de él (y la historia posterior demostró que con razón); y el de la oposición democrática, juntamente con el de los países de Europa Occidental, que le veían como la prolongación de Franco. Nadie olvidaba que el ahora Rey de España en su día había jurado respetar los Principios Fundamentales del Movimiento, es decir las leyes franquistas. A pesar de ser uno de los personajes clave de la Transición, nosotros no profundizaremos en su figura, habida cuenta de que José Antonio Gallego, ex alcalde de Lorca y actual diputado en el Congreso, la tratará específicamente en su conferencia.

Vamos a comenzar indicando que en los años postreros de la dictadura franquista y los dos primeros de la monarquía tres eran las opciones respecto al futuro político del país: el inmovilismo, la reforma y la ruptura.

Los sectores que defendían la **postura inmovilista** fueron bautizados por la prensa como el “búnker”, haciendo referencia a las célebres casamatas de las tropas alemanas durante la II Guerra Mundial. Los inmovilistas son aquéllos que se han beneficiado del régimen a través de cargos políticos o prebendas económicas. También había no pocos antiguos combatientes en el bando nacional durante la guerra. Defienden la idea de la inmutabilidad de las leyes e instituciones franquistas, incluso más allá de la muerte de Franco, y cuentan con muchos simpatizantes entre las Fuerzas Armadas, la Guardia Civil y la Policía. Es decir, controlan los medios represivos y por tanto tienen la sartén por el mango. Sus principales portavoces son el presidente de Fuerza Nueva Blas Piñar y el de la Confederación Nacional de Excombatientes, Girón de Velasco. Ambos eran procuradores en Cortes. Los diarios “*Arriba*” y “*El Alcázar*” y el semanario “*Fuerza Nueva*” fueron sus exponentes. Los inmovilistas tenían como enemigos no sólo a “los rojos” (expresión que en su particular terminología abarcaba a los militantes de izquierda y a los demócratas en general), sino también a los “traidores” reformistas, verdaderos culpables en su opinión del deterioro del orden público en los años finales del Franquismo y durante la Transición.

Procedentes del Franquismo, pero en su mayoría de una generación posterior, estaban los “**reformistas**”. Muchos de ellos eran tecnócratas vinculados al Opus Dei (López Rodó, López Bravo), pero no faltaban falangistas o ex falangistas como Fraga, Areilza, Torcuato Fernández Miranda o el propio Adolfo Suárez. Sus posiciones políticas partían de la base de que el Franquismo no podía perdurar tras la muerte del creador del régimen, un momento que se acercaba con rapidez. Para poder controlar la transición a un régimen más liberal, que consideraban inevitable, había que iniciar un proceso de reformas cuyo objetivo final es evitar un nuevo enfrentamiento entre las dos Españas e impedir también la toma del poder tanto por parte de la izquierda, de la que temen pueda tener un afán revanchista, como de la extrema derecha. Los reformistas estuvieron en franca minoría durante los últimos gobiernos de Franco (ministros como el de Hacienda Barrera de Irimo o el de Información y Turismo Pío Cabanillas). En el primero de Juan Carlos suponían un porcentaje significativo (Areilza, Fraga, Garrigues), pero tenían el contrapeso de los ministros inmovilistas, de los que el más significativo era precisamente el presidente del Gobierno Arias Navarro. El segundo Gobierno de la Monarquía, ya con Suárez a la cabeza, significará la imposición de la línea reformista, sobre todo tras la entrada del Vicepresidente para asuntos de la Defensa, el general Gutiérrez Mellado.

La tercera opción es la de los partidarios de la llamada “**ruptura democrática**”. Con ella se identificaban todos los sectores políticos derrotados en la guerra civil: nacionalistas vascos, catalanes y gallegos, anarquistas, socialistas y comunistas; pero también un sector minoritario procedente del Franquismo, decepcionado por la evolución de éste, o, mejor, por su falta de evolución, y que había derivado hacia posiciones liberales o demócrata cristianas. De todo este conglomerado de fuerzas, que están fuera de la ley, no hay duda de que el partido hegemónico era el Partido Comunista de España, tanto por el número de sus militantes como por la actividad clandestina que realizaba. El PSOE era el otro gran partido de la izquierda, pero su fuerza en el interior del país era muy escasa, como se demuestra en el hecho de que en el famoso Congreso de Suresnes de 1974, en el que Felipe González consiguió la secretaría general, los delegados representaban a sólo 3.650 afiliados. Las demás fuerzas políticas de la oposición democrática eran aún más débiles y poco pudieron influir en la marcha de los acontecimientos.

Vamos a detener nuestro recorrido en varios **momentos clave del proceso** de transición:

- **20 de diciembre de 1973:** el primer Presidente del Gobierno nombrado por Franco (puesto que hasta hacía unos pocos meses el propio dictador aunó en su persona los cargos de Jefe de Estado y Presidente del Gobierno), **Luis Carrero Blanco**, es asesinado en la calle Claudio Coello de Madrid junto con otros dos miembros de su escolta al hacer explotar un comando etarra una potentísima bomba. El atentado llevaba varios meses en preparación, sin que la Policía sospechase nada. El anciano dictador, que ya ha cumplido los ochenta años, acusó el fuerte golpe, pues a la estrecha relación de amistad personal que le unía al

asesinado, hay que añadir el aspecto político: Carrero estaba destinado a ser el guardián de las esencias franquistas para cuando se produjera el “hecho biológico”, que era como se denominaba eufemísticamente al futuro fallecimiento de Franco. Desde entonces el deterioro físico de éste será imparable. A Franco correspondía nombrar sucesor. Según cuenta su médico y amigo personal, Vicente Gil, decidió nombrar a otro militar, el almirante Nieto Antúnez, a quien incluso llegó a convocar al palacio de El Pardo. Pero en el trayecto que va desde el domicilio de Nieto Antúnez hasta la residencia de Franco, la camarilla integrada por doña Carmen Polo, el médico Gil y el ayudante militar el capitán de navío Antonio Urcelay, consigue que Franco revoque su decisión. Finalmente el designado por el taumatúrgico dedo de Su Excelencia (con la inestimable colaboración de su camarilla) será Carlos Arias Navarro, lo que no deja de ser sorprendente, pues en el Gobierno que ahora cesa por la muerte de su Presidente él había sido nada menos que Ministro de la Gobernación y, por tanto, responsable político directo del atentado. En toda la crisis de gobierno el príncipe Juan Carlos no ha sido consultado en ningún momento. Es un cero a la izquierda y nadie, empezando por los propios franquistas, se lo toma en serio. Recuerdo que por aquella época el actual rey era el blanco de infinidad de chistes que tenían un elemento común: el de considerarle un tonto e inútil. El tiempo demostraría lo incierto de esta idea.

- Tras designar a sus ministros, Arias se presenta ante las Cortes franquistas con un discurso el **12 de febrero de 1974** en el que dice que el suyo será un gobierno de apertura a la sociedad. Nacen así las palabras “apertura” y “aperturismo”, referidas a la necesidad del régimen franquista de modernizarse de cara al futuro. Al amparo de esta legislación modernizadora que propone se abría la posibilidad de crear *asociaciones políticas* (que no *partidos*). Los sectores inmovilistas se dedicaron a torpedear desde el primer momento este tímido intento de modernización. El propio “padre de la criatura”, Arias, se encargaría más adelante de demostrar que su intención no iba más allá del “lavado de cara” del régimen o de la mera palabrería.
- Pocos días más tarde, entre el 24 de febrero y el 3 de marzo de 1974 se produjo el “**caso Añoveros**”, que puso de relieve el enorme distanciamiento que se había producido entre el régimen de Franco y la Iglesia Católica. Todo arranca de una carta pastoral escrita por el obispo de Bilbao monseñor Antonio Añoveros y leída en todas las parroquias vizcaínas. En ella hablaba del derecho a la libertad y a la identidad vasca “*dentro del conjunto de pueblos que constituyen el estado español actual*”. La reacción del Gobierno de Arias es de indignación ante lo que considera “*un atentado contra la unidad de España*”: el ministro de Justicia, Francisco Ruiz Jarabo, fue a ver al cardenal Tarancón, presidente de la Conferencia Episcopal y blanco predilecto de los sectores ultras, aconsejándole que pida al obispo bilbaíno que se marche del país. No llegan a un acuerdo. Tarancón pide entonces una reunión extraordinaria de la Conferencia Episcopal y en ella se acuerda, como medida de precaución, redactar un documento que pondría en

aplicación el canon 2.341 del Código de Derecho Canónico, que determina la excomunión para *“los que directa o indirectamente impidan la jurisdicción eclesiástica a un obispo”*. En su particular pulso contra la jerarquía católica, Arias no se amilana y decreta el arresto domiciliario contra Añoveros, paso previo para la detención y expulsión del obispo y de su vicario (José Ángel Ubieta). A las 8 de la mañana del 3 de marzo la policía les llama a ambos diciéndoles que preparen inmediatamente sus maletas, que hay un avión esperando para sacarles de España. Cuando se presentan en su domicilio, Añoveros enseña a los policías el documento de excomunión. Éstos se quedan estupefactos y deciden consultar a sus superiores, por lo que se retiran. Los ciudadanos y la prensa tampoco salen de su asombro ante este pulso que están echando los poderes civil y religioso. El presidente Arias está tan indignado que admite la posibilidad de romper las relaciones con la Santa Sede y denunciar el Concordato. Finalmente se produce una distensión a raíz de la intervención del ministro de Información y Turismo, Pío Cabanillas, que se reúne primero con el Nuncio apostólico y después con Tarancón en busca de un arreglo amistoso. Se acuerda que Añoveros redacte una nota conciliatoria y de defensa de la unidad de España. Y así se hizo, aunque a regañadientes por parte del obispo. El Consejo de Ministros se dio oficialmente por satisfecho, acabando así el incidente más grave en las relaciones Iglesia-Estado en un país que seguía siendo confesionalmente católico.

- 9 de julio de 1974: **primera enfermedad de Franco**, que ingresa en el hospital aquejado de una tromboflebitis y hemorragia gástrica. El día 19 su estado era crítico, por lo que las autoridades franquistas fuerzan al príncipe Juan Carlos para que acepte de forma interina la Jefatura del Estado. El papel del príncipe en esos días era muy difícil, de ahí su negativa inicial, puesto que no es rey, sino un jefe de estado franquista, que no se entiende con el presidente del Gobierno, Arias, y en una situación en la que todas las instituciones políticas (Consejo del Reino, Cortes, Consejo Nacional del Movimiento) están controladas por inmovilistas. Una vez recuperado, Franco retoma los poderes. El príncipe ha hecho un papelón ante la opinión pública nacional y extranjera.
- 13 de septiembre de 1974. **Atentado con bomba en la cafetería Rolando** de la calle Correo de Madrid, junto a la Dirección General de Seguridad. La bomba ha sido colocada a las 2'30 de la tarde con el evidente objetivo de causar el mayor número posible de víctimas en una cafetería frecuentada por funcionarios de policía. El balance es de 12 muertos y 80 heridos. Las consecuencias políticas de este crimen fueron dos: 1) por un lado, ETA, autora del atentado, se escinde en dos grupos: ETA militar y ETA político-militar (este último manifestó su desacuerdo con acciones de ese calado). 2) Por otro, el búnker inmovilista se echa encima del Gobierno, al que acusa de debilidad. Arias, muy sensibilizado con las críticas que recibe, cesa a su ministro más aperturista, Pío Cabanillas. También abandona el gobierno en solidaridad el ministro de Hacienda (Barrera) y otros altos cargos de la Administración que con el

tiempo, ya en Democracia, alcanzarán gran relevancia: el presidente del INI Francisco Fernández Ordóñez, Carlos Solchaga, Miguel Boyer, Marcelino Oreja, Ricardo de la Cierva, Juan José Rosón, todos ellos futuros ministros de UCD o del PSOE. En conclusión, el inmovilismo ha ganado de momento su pulso al reformismo. Sin embargo se trata de una victoria pírrica, pues la llamada “mayoría silenciosa” (es decir, la opinión pública) se convence de la imposibilidad del régimen de evolucionar hacia un sistema más moderno.

- **Los problemas se le acumulan al Gobierno.** a) La creciente conflictividad laboral y política. La actividad ilegal de la oposición tenía en los años 1974 y 1975 un creciente eco en la opinión pública. Las protestas laborales (huelgas y manifestaciones callejeras) se incrementan a consecuencia de la naciente crisis económica, a las que sigue la represión policial. Los sindicatos clandestinos tienen una implantación indiscutible, como se demostró en las elecciones sindicales de mayo-junio de 1975, en las que las ilegales Comisiones Obreras (muy vinculadas al Partido Comunista) consiguieron el 70 % de los delegados (el 95 % en Cataluña, según el periódico *La Vanguardia*). b) En las universidades la subversión se hace cotidiana (en la Universidad de Granada, donde estudié, tuvimos más días de huelga que de clase en aquellos años 74 y 75). Otro ejemplo: la Universidad de Valladolid es clausurada por orden gubernamental. c) 14 de junio de 1975. Declaración de don Juan de Borbón, titular de la legitimidad histórica de la monarquía, en contra del régimen franquista y del sistema previsto para la sucesión, que no es ni más ni menos que la monarquía encarnada por su propio hijo Juan Carlos (el gobierno reacciona prohibiéndole la entrada en España, aunque tras darse cuenta de que es una medida ilegal puesto que ni ha sido sometido a juicio ni procesado, matiza su decisión de “prohibir” por la de “desaconsejar”). d) Aparición y presentación pública de una organización clandestina en el Ejército que se declara favorable a la democracia: UMD. Nueve de sus miembros serían detenidos a fines de julio de 1975. e) El problema del terrorismo, sobre todo el etarra, que se ha convertido en crónico. La respuesta gubernamental fue la aprobación de un Decreto-Ley antiterrorista, que aumentaba su capacidad legal represiva. f) La oposición democrática se agrupa en dos organismos denominados Junta Democrática (surgida el 30 de julio de 1974 en torno al PCE; se integran además el Partido Socialista Popular, Comisiones Obreras, el Partido Carlista de Carlos Hugo de Borbón y diversas personalidades) y la Plataforma de Convergencia Democrática (cuyo centro era el PSOE, junto con la Democracia Cristiana, el PNV, UGT y diversos partidos de izquierda y extrema izquierda, 11 de junio de 1975). Ambos organismos actuarían de forma conjunta en las movilizaciones, pero no se fundirían en un solo organismo (Coordinación Democrática) hasta mucho tiempo después. Y g) El problema del Sahara, de gran complejidad, cuyas consecuencias siguen actualmente sin resolverse.
- **El problema del Sahara.** El Sahara Español u Occidental es colonia española desde el siglo XIX. Su problema arranca en 1974, cuando el



gobierno Arias no se atreve a seguir adelante con su proyecto de Estatuto de Autonomía para esa provincia (lo era oficialmente desde 1958), que llega a estar redactado y que cuenta con la aprobación personal de Franco. El Sahara es un territorio africano desértico, pero con dos grandes riquezas naturales: yacimientos minerales (fosfatos y hierro) y abundancia de pesca del banco sahariano. Ello explica el interés que tienen los tres países vecinos (Marruecos, Argelia y Mauritania) en controlar aquel espacio. Estados Unidos tenía particular interés en que no fuese Argelia, que entonces tenía un régimen político socialista, el beneficiario de la descolonización española. Desde 1974 fuerzas marroquíes hostigaban periódicamente a las tropas españolas, al tiempo que Argelia –país tradicionalmente enfrentado a Marruecos– apoyaba a un grupo nacionalista saharauí partidario de la independencia: el Frente Polisario. La posición española era conservar la soberanía hasta donde se pudiera, pero de ninguna manera estaba dispuesta a afrontar por ello una guerra. El gobierno de Franco en septiembre de 1974 comunica a la ONU su decisión de celebrar un referéndum de autodeterminación, que se realizaría antes del 15 de mayo de 1975. Marruecos necesita ganar tiempo y propone que previamente se realice una consulta al Tribunal Internacional de La Haya para determinar si en el pasado ese territorio fue marroquí o bien “terra nullius” (tierra de nadie), con vistas a hacer valer sus posibles derechos. España y la ONU aceptan la propuesta, por lo que el prometido referéndum tiene que retrasarse hasta que se pronuncie el Tribunal. Mientras éste estudia el caso, Marruecos no para de concentrar tropas en la frontera, sin ocultar sus intenciones invasoras. En los meses siguientes se incrementan los atentados y secuestros, siendo las víctimas tanto civiles como militares españoles y saharauis. La tensión es máxima por la posibilidad cada vez más cierta de una guerra abierta entre España y Marruecos. El dictamen del Tribunal de La Haya indica que *“aunque en el momento de la colonización española sí existen unos ciertos lazos de vasallaje entre el sultán de Marruecos y algunas de las tribus que vivían en el territorio del Sahara Occidental, no se puede establecer la existencia de ningún lazo de soberanía territorial entre el Sahara Occidental y el reino de Marruecos o entre el Sahara y Mauritania”*. Por tanto es un respaldo jurídico a la postura española. Pero el ministro de Exteriores marroquí (Laraki) da una rueda de prensa en la que afirma que el Tribunal ha dado la razón a Marruecos. Aunque el embajador español ante la ONU (Jaime de Piniés) desmintió al ministro marroquí, lo cierto es que la debilidad del régimen español jugó en contra de los intereses saharauis. El 16 de octubre de 1975, un día después de que se conociera la nueva y definitiva enfermedad de Franco, el rey Hassan II anuncia por televisión la Marcha Verde, nombre con que se conoció la movilización de unos 350.000 civiles marroquíes desarmados que entrarían pacíficamente en un territorio, el Sahara, que consideran suyo. El gobierno español, pese a que oficialmente insiste en que no cederá a las presiones marroquíes, lo cierto es que empieza a mantener discretos contactos con sus autoridades a través del ministro Solís. Estas conversaciones secretas fructifican con un acuerdo pleno para la cesión de la soberanía a Marruecos, permitiéndose que la

Marcha Verde entre unos kilómetros en territorio de soberanía española pudiendo permanecer como máximo 48 horas. Y ello se acuerda sin que lo sepa ni siquiera el embajador Piniés ni tampoco el príncipe Juan Carlos, que seguían defendiendo ingenuamente el compromiso español de celebrar el referéndum prometido. Es más: Juan Carlos hace una visita relámpago “*para dar ánimos*” a las tropas españolas, que entonces estaban sometidas a la máxima tensión. El 6 de noviembre entra la Marcha Verde. Para pararla, Marruecos exige a España el comienzo inmediato de negociaciones formales y, en caso contrario, habrá guerra. Para entonces Franco estaba en la UVI. El gobierno español cede al chantaje y la marcha se detiene ante el primer campo minado (había dos). El 14 de noviembre se firma el acuerdo tripartito de Madrid por el que España cede la administración del Sahara Occidental a Marruecos y Mauritania. Comienza la vergonzante retirada de las tropas españolas, que según manifestaron más tarde su deseo era el de combatir, pero el gobierno había decidido claudicar. En todo el conflicto la postura de Estados Unidos ha sido contraria a la autodeterminación, pues su previsible resultado hubiera significado que el Sahara habría entrado en la órbita de un enemigo: Argelia.

- **Acontecimientos de agosto-septiembre de 1975:** se celebran cuatro consejos de guerra en los que los fiscales militares solicitan once penas de muerte contra terroristas etarras y del grupo de extrema izquierda FRAP. Las asociaciones de juristas españolas y extranjeras presentes en los cuatro juicios denunciaron la falta de garantías en que éstos se celebraron. Por ejemplo, los abogados militares no profesionales del Derecho sólo dispusieron de cuatro horas para preparar su defensa. También fue denunciado el hecho de que en el juicio sumarísimo de Madrid contra cinco militantes del FRAP sólo se libró de la pena de muerte uno de ellos, que fue el denunciante de sus compañeros (se llamaba Fonfría). En los días siguientes se sucedieron las peticiones a Franco para que utilizase su prerrogativa de indulto. Las presiones le llegan de las más altas autoridades mundiales: el secretario general de la ONU Kurt Waldheim, el Parlamento Europeo y el papa Montini (tres veces lo pidió públicamente Pablo VI). En reunión del Consejo de Ministros del 26 de septiembre el gobierno da su “enterado” a cinco de las penas capitales, que a la mañana siguiente son ejecutadas en Madrid, Barcelona y Burgos. El escándalo mundial fue inmenso: varias embajadas o sedes de empresas españolas en el extranjero son asaltadas (la de Lisboa sería totalmente arrasada por un incendio), 17 embajadores en Madrid son llamados a consultas por sus respectivos gobiernos, las condenas contra Franco y su régimen se multiplican. La reacción gubernamental fue en esta ocasión rápida y hábil, convocando al pueblo a una manifestación de adhesión a Franco en la Plaza de Oriente para el próximo 1 de octubre. En esos días y desde la televisión se había machacado a la opinión pública con la idea de que las reacciones en el extranjero eran antiespañolas y no contra el régimen dictatorial. La manifestación tiene un gran éxito de participación y al balcón del Palacio Real asoman tanto Franco como el príncipe. Será la última vez que los españoles vean vivo al dictador.

- **Enfermedad definitiva de Franco.** A partir de ahora y en las próximas semanas los acontecimientos se precipitan a una velocidad de vértigo. El 15 de octubre se reconoce que Franco está enfermo. De gripe, se dice. Lo cierto es que unos días antes había sufrido un primer infarto de miocardio, aunque los médicos no habían percatado de ello. Hasta el día 23 no empiezan los partes oficiales escritos sobre la salud del Caudillo. No creo necesario concretar los penosos detalles de la enfermedad. Ustedes me agradecerán que lo evite. Sólo decir que fue sometido a tres operaciones gravísimas y que su vida fue mantenida artificialmente de una manera, cuando menos, criticable o discutible desde la ética profesional de la Medicina. Sufrió simultáneamente las siguientes enfermedades reconocidas oficialmente, todas ellas mortales de necesidad (mucho más si están combinadas en un hombre de 82 años): varios infartos agudos de miocardio, edema pulmonar, varias úlceras de estómago y duodeno, hemorragia masiva, peritonitis. El equipo médico que le atendió, flor y nata de la medicina española, manifestó su extrañeza de que un hombre mayor pudiese aguantar vivo con ese cuadro clínico. De aquellos días críticos, de máxima tensión, hay que referirse a tres hechos importantes de gran significación: 1) Puesta en marcha de la *Operación Lucero* el 26 de octubre, un dispositivo de la máxima seguridad previsto para cuando se produjera “el hecho biológico”: movilización de todas las autoridades civiles y militares, así como fuerzas de orden público, vigilancia de aeropuertos y otras vías de comunicación. Todo con la intención de impedir que se produjera cualquier clase de desorden o de manifestación. 2) El 30 de octubre y salvando sus fuertes reticencias de partida, el príncipe vuelve a asumir la Jefatura del Estado, aunque imponiendo a Arias una *conditio sine qua non*: la de tener manos libres para actuar. Sin embargo el 12 de noviembre Arias presenta a Juan Carlos su dimisión tras haberse enterado de una reunión que éste ha mantenido por su cuenta con los ministros militares. Al día siguiente y tras recibir las disculpas del príncipe, acepta retirar su dimisión. El hecho, de la máxima gravedad, pone de manifiesto la infinita soledad en que por entonces se encontraba el ahora rey de España. Y 3) La oposición democrática, para evitar situaciones de tensión, decide dar a sus militantes la consigna de mantener la serenidad (El PCE desconvoca la huelga general y las movilizaciones que desde hacía años tenía previstas para el momento de la muerte del general). Finalmente ésta sucede a las 3,20 horas de la madrugada del día 20 de noviembre, aunque el parte oficial la atrasa dos horas. ¿Por qué? Seguramente para activar la última fase de la *Operación Lucero*. A las 6,30 h. el ministro de Información y Turismo (León Herrera) transmite la noticia por Radio Nacional y a las 10 el presidente del Gobierno, Arias, lo hace en TVE y lee el testamento del fallecido.
- **La Jura del Rey.** Se produce el 22. A pesar de que en su discurso indica que “*hoy comienza una nueva etapa en la historia de España*”, y habla de “*concordia nacional*” o de “*participación de todos en los foros de decisión*”, nadie en la oposición democrática concede el menor crédito a tales palabras. Los procuradores de las Cortes franquistas, por

el contrario, sí reciben muy bien el discurso real, lo que constituye muy mala señal. Los actos de la **Coronación** están previstos para el día 27. En los días previos hay grandes dificultades para convencer a los jefes de estado de países democráticos a que asistan a la ceremonia y den con su presencia un voto de confianza en el joven Rey. Se consigue finalmente que vengan algunos, el más significado de ellos el Presidente francés Giscard (que lo hace a cambio de mantener con Juan Carlos un desayuno de trabajo ante las cámaras en la misma mañana del acto oficial). La misa la oficia Tarancón (que en cambio y significativamente no había querido presidir el funeral de Franco, cosa que hizo el primado de Toledo). En su homilía el cardenal le pide al Rey que lo sea “*de todos los españoles*”, palabras de gran calado político.

- **Primeras medidas del Rey Juan Carlos.** Es importante tener presente que Juan Carlos había heredado de Franco prácticamente todos sus poderes, salvo dos: la presidencia de Gobierno (que de hecho Franco tampoco ostentaba desde 1973) ni la Jefatura Nacional del Movimiento (que correspondía al presidente del Gobierno). Es por tanto en los primeros tiempos un rey que sí reina y sí gobierna, aunque algunos de sus actos debían ser refrendados por las instituciones franquistas. Ese detalle en tiempos de Franco no suponía más que un simple trámite. Pero ahora sí podía significar un freno a las reformas democratizadoras que piensa poner en marcha el Rey. Por tanto éste va a empezar a andar con pies de plomo, a fin de no provocar el rechazo por parte tanto de las instituciones como del Ejército. Así se comprende ahora, muchos años después, el porqué del nombramiento de Arias, hombre con el que no se entendía en absoluto y que además no estaba por la labor de llevar al país a la democracia. El día 25 de noviembre el Rey preside su primer Consejo de Ministros, decidiéndose a conceder una amnistía aunque limitada, lo que decepciona a la oposición, que en los próximos meses seguirá clamando en favor de la amnistía total.
- **Primer Gobierno de la Monarquía juancarlista.** Es un gobierno heterogéneo en el que se mezclan ministros reformistas como Fraga, Areilza, Osorio y Garrigues, junto con otros claramente reaccionarios e inmovilistas: el general De Santiago, el almirante Pita da Veiga, Solís y el propio Arias, quien, para desesperación del Rey, decía por entonces cosas como que “*estamos para perseverar y continuar la gigantesca obra de Francisco Franco*” o que “*mientras esté aquí o actúe en la vida pública no seré sino un estricto continuador del franquismo en todos sus aspectos y lucharé contra los enemigos de España que han empezado a asomar la cabeza*” (discurso del 11 de febrero ante la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional). En los meses siguientes se pondrán de relieve las profundas diferencias de talante y objetivos entre unos y otros ministros.
- **Posición de la izquierda y en general de los demócratas.** Ante las contradicciones del gobierno, la oposición mantuvo una actitud de rechazo contra el continuismo. Una vez sobrepasada la etapa de desmovilización tras la larga enfermedad de Franco, las fuerzas

opositoras retoman su actividad en busca de la “ruptura democrática”. Sus dos grandes plataformas (Junta Democrática y Plataforma de Convergencia Democrática) acabaron fundiéndose en una sola denominada Coordinación Democrática, bautizada popularmente como “la Platajunta” (26 de marzo de 1976). A las movilizaciones populares el Gobierno respondió con la represión. Un hecho especialmente luctuoso y grave fueron los sucesos de Vitoria (3 de marzo), en los que hubo 5 trabajadores muertos y más de un centenar de heridos por la represión policial contra una manifestación en demanda de mejoras salariales. El Rey y el nuevo presidente de las Cortes, Fernández Miranda, a la vista de la gravedad de la situación, deciden acelerar las reformas. Para ello el Rey comienza a mantener discretos contactos con personalidades de la oposición, a las que explica sus deseos democratizadores y las dificultades que encuentra para sacarlos adelante. Y también llega a la conclusión de que Arias es el mayor estorbo para sus planes, por lo que se propone cesarle a la menor oportunidad que se le brinde.

- **La actividad terrorista** no sólo no cesa, sino que se incrementa en estos años. Uno de los hombres más lúcidos del último medio siglo de la historia de España, que desgraciadamente falleció el pasado día 17 de octubre, Manuel Vázquez Montalbán, analizaba ese asunto en un artículo publicado en un número especial de la revista “Tiempo de Historia” correspondiente a noviembre de 1980. Es elocuente el “crescendo” del número de actos terroristas durante la Transición, como se aprecia en el siguiente balance de víctimas mortales: de un muerto en 1970 o 2 al año siguiente, se pasó a 19 en 1974, a 88 en 1978 y a 131 en 1979. Vázquez Montalbán se preguntaba también cómo influyó el terrorismo sobre la vida política española. Su respuesta es que el terrorismo fue utilizado como medida de presión (o de chantaje) por la extrema derecha, es decir los inmovilistas, contra los reformistas, o sea la mayoría del Gobierno. Pero también sería utilizado por éstos, los reformistas, que aparecieron ante los rupturistas como el mal menor. Había tres grupos terroristas de extrema izquierda: el FRAP, el misterioso GRAPO y sobre todo ETA, la única organización que sí contaba con un respaldo popular en el País Vasco y Navarra (como se demostraría más adelante con los resultados electorales de Euskadiko Eskerra primero, y Herri Batasuna después). Las acciones de los etarras no se limitan a los asesinatos más o menos selectivos, sino que incluyen el secuestro y la extorsión económica a través del denominado “impuesto revolucionario”. Pero también hubo un terrorismo de extrema derecha, aunque mucho menos activo, con grupos como los Guerrilleros de Cristo Rey, el Batallón Vasco-Español y, más tarde, el GAL. Estos grupos terroristas actuaron preferentemente en el País Vasco y Navarra (por ejemplo, sucesos de Montejurra) y hoy nadie duda de que lo hicieron con la inhibición, cuando no la colaboración activa, de miembros de las Fuerzas de Seguridad o del propio Ejército. En otras palabras, fue una especie de terrorismo de estado.
- **Relevo de Arias.** El reformismo del Gobierno no encuentra la colaboración ni del búnker franquista ni de la oposición democrática

manifestada no sólo en la calle sino también en algunas publicaciones como las revistas “*Triunfo*”, “*Cambio 16*”, “*Cuadernos para el Diálogo*”, etc. A ellas se unirá el recién nacido diario “*El País*”. El Rey está muy preocupado porque su proyecto de democratización no avanza. Su padre le confirma su propia opinión acerca de la rémora que supone el presidente Arias. Juan Carlos pretende llevar a cabo el tránsito desde el Franquismo a la Democracia respetando escrupulosamente la legalidad vigente. Sabe que la “mayoría silenciosa” (es decir el grueso de la opinión pública española) quiere el cambio, pero sin convulsiones ni grandes riesgos. Por otra parte, la vía reformista, y no la ruptura, es la única manera de que las Fuerzas Armadas puedan aceptar el cambio democrático. En un discurso que realiza ante el Congreso de Estados Unidos, se pronuncia claramente por la democracia, siendo muy bien recibido por la prensa de aquel país y también, por primera vez, por la prensa democrática española. Juan Carlos sí ha sabido en estos meses ir ganando apoyo popular, como se demuestra en sus visitas a Cataluña, Asturias, Andalucía, etc. Este respaldo interior, unido al creciente prestigio en el extranjero, es lo que le permite al Rey dar el paso más arriesgado de todos hasta ahora: cesar a Arias, cosa que sucede el 1 de julio de 1976, y nombrar a su sucesor, Adolfo Suárez. El Rey se está jugando la Corona con esta maniobra. Sin embargo inicialmente el nombramiento causa estupor e indignación en la opinión pública y en la prensa nacional e internacional. Porque Suárez era prácticamente un desconocido, que había desempeñado sólo unos meses el Ministerio de la Secretaría General del Movimiento. Su pasado falangista tampoco parecía un aval de fe en la democracia.

- **Primeros tiempos para Suárez.** Suárez aprovecha su primera intervención televisiva (recurso que supo utilizar muy bien en numerosas ocasiones) para explicar a la opinión pública su proyecto y dice cosas como que “*los gobiernos del futuro serán el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles.*” Pero su posición en esos momentos es sumamente difícil puesto que no cuenta ni con el respaldo de los votos de los ciudadanos ni tampoco el de las instituciones franquistas. Esto produjo una situación de inseguridad permanente que va a durar prácticamente un año, hasta que se celebren las primeras elecciones. La primera dificultad que tuvo que arrostrar fue la de componer gobierno. Las grandes personalidades reformistas (Fraga, Areilza y Garrigues) le anunciaron su deseo de no continuar. Por tanto Suárez tuvo que nombrar a unos ministros en general poco conocidos, bastantes jóvenes (la mayoría no había hecho la guerra). Por la escasa relevancia de sus componentes, la prensa bautizó a este primer gobierno como “el de los penenes” (palabra, muy de moda entonces, que eran las siglas de los profesores no numerarios, es decir interinos). Sus miembros más relevantes eran los reformistas Marcelino Oreja (Exteriores), Martín Villa (Gobernación) y Alfonso Osorio (Vicepresidente). También había un sector inmovilista, el de los ministros militares. La prensa muestra su desilusión al conocer la composición del Gobierno. “*¡Qué error, qué inmenso error!*”, titula un célebre artículo el historiador Ricardo de la Cierva. Sin embargo los hechos posteriores demostrarían quiénes eran

los errados, porque este “gobierno de penenes” (dicho despectivamente) será el que en los meses siguientes consiga aprobar la Ley para la Reforma Política, gane de forma abrumadora un referéndum, legalice a los partidos políticos, convoque las primeras elecciones libres desde hacía 40 años y, además, las gane.

- **Medidas adoptadas por el gobierno Suárez.** El 16 de junio, en su primera reunión, el gobierno aprueba una declaración en la que dice que *“expresa claramente su convicción de que la soberanía reside en el pueblo y proclama su propósito de trabajar colegiadamente en la instauración de un sistema político democrático basado en la garantía de los derechos y libertades cívicas, en la igualdad de oportunidades políticas para todos los grupos democráticos y en la aceptación del pluralismo real.”* Al mismo tiempo se concede una nueva amnistía (decreto-ley del 30 de julio) y se anuncia su compromiso de convocar elecciones legislativas para antes del próximo 30 de junio, así como un referéndum para someter a la nación la reforma del sistema político. La oposición acoge favorablemente estos anuncios, pero decide esperar a que las palabras se conviertan en hechos.
- **Ley para la reforma política.** Es el texto clave, aprobado en Consejo de Ministros el 10 de septiembre de 1976. Consta de 5 artículos, en los que se proclama la democracia y la ley como expresión de la voluntad popular, el carácter inviolable de los derechos de las personas, las Cortes bicamerales elegidas por sufragio universal y otros aspectos democratizadores. La ley tiene rango de ley fundamental (por tanto derogaba todas las leyes todavía vigentes que se opusieran a lo dispuesto en ella). En las semanas siguientes Suárez y sus ministros expusieron la ley en distintos foros: ante representantes de la Iglesia, ante los militares (que fue la reunión más difícil, dado el carácter franquista del auditorio) y ante la oposición. Ésta empieza a aceptar su imposibilidad de provocar la soñada “ruptura democrática” y empieza a abogar por otra solución, a la que pone por nombre la “ruptura pactada”. El Vicepresidente del gobierno, el general De Santiago, dimite en desacuerdo con la política democratizadora. Y hace más: envía una carta a sus compañeros de armas explicando los motivos de su decisión. Desde el diario “El Alcázar” le responde otro general ultra, Iniesta Cano, quien llama perjuros a los miembros del gobierno. Éste reacciona inmediatamente ordenando el pase a la reserva de ambos generales mediante real decreto. Pero esa medida es ilegal, y el gobierno se ve obligado a dar marcha atrás. Ordena entonces la apertura de un expediente disciplinario, lo que provoca la irritación de muchos otros militares, que a duras penas se contienen. Y eso gracias a que no olvidan que Juan Carlos es el sucesor de Franco y que éste en su testamento mandó a todos obedecerle. El proyecto de ley fue dictaminado negativamente por el Consejo Nacional del Movimiento, pero ese dictamen no era vinculante, y el gobierno decide seguir adelante: ahora toca que lo aprueben las Cortes, donde se espera fuerte resistencia por parte del búnker. Entre otras cosas porque su aprobación (que necesitaba 2/3 de los votos favorables) significaba el suicidio

político de los procuradores. El resultado final fue de 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones. El Rey, el gobierno y el Presidente de las Cortes (Torcuato Fernández Miranda) obtenían una victoria histórica. Ahora el proyecto debe ser sometido a la consideración de los ciudadanos en referéndum.

- **Referéndum del 15 de diciembre de 1976.** Aunque la oposición democrática pide la abstención, no oculta su deseo de que triunfe el “sí” propugnado por el Gobierno. Y eso es justo lo que sucede. La participación ha sido del 77´4 % del censo, siendo los votos favorables nada menos que el 94´2 %. También es muy significativo el fracaso del búnker: sólo el 2´6 % de los españoles votó “no”. Estos resultados han dado a Suárez y su gobierno de penenes la legitimidad y el prestigio que no tenían de nacimiento. También ha salido muy fortalecida del trance la figura del Rey, con quien ha conectado esa mayoría de ciudadanos que quieren un cambio gradual y sin riesgos innecesarios hacia la democracia.
- **Otros hechos sucedidos hasta la convocatoria de elecciones.** 1) El nacimiento de *Alianza Popular*. Fundada por siete ex ministros de Franco, denominados por la prensa “los siete magníficos”. 2) La detención de Santiago Carrillo por la policía (llevaba ya varios meses viviendo clandestinamente en Madrid). Sería puesto en libertad ocho días después de ingresar en la cárcel de Carabanchel. 3) Ante los periodistas el presidente recibe a una representación de los partidos de oposición. Los contactos ya se hacen a cara descubierta. 4) Semana trágica, la última de enero de 1977: matanza en la calle Atocha de 5 abogados laboristas de Comisiones Obreras a manos de un grupo de extrema derecha; un estudiante muere también a manos de los Guerrilleros de Cristo Rey, otra joven cae mortalmente en una manifestación por el impacto de un bote de humo; secuestro del teniente general Villaescusa por parte del GRAPO; días después esta organización terrorista asesina a dos policías y un guardia civil. La situación es gravísima. Los rumores de la inminencia de un golpe militar se acrecientan. Hay plena coincidencia entre los protagonistas de aquellos años en que esta semana fue la más dura de todo el proceso del cambio democrático. Sin embargo, la reacción de todos fue de serenidad (especialmente en el PCE, que organizó los funerales de sus compañeros asesinados). El presidente del Gobierno se presenta ante las cámaras de televisión para pedir calma a todos, avisando de que el camino que conduce a la democracia es irreversible. 5) Por fin una buena noticia: son liberados por la policía las dos personalidades secuestradas: Oriol y Villaescusa.
- **El problema de la legalización del PCE.** Ese asunto era el último escollo para la instauración de la democracia. Carrillo quiere presentarse a las elecciones, en las que tiene fundadas esperanzas puesto que entonces creía que el papel heroico que habían desempeñado los comunistas españoles en la lucha contra la dictadura franquista se traduciría en unos buenos réditos electorales en forma de escaños. Por



tanto acepta las condiciones. Entre tanto este asunto estaba en manos de los tribunales, que se inhiben. Finalmente el Sábado Santo (9 de abril), aprovechando que muchos militares están de vacaciones, Suárez da el paso definitivo: el PCE queda legalizado. La conmoción que produce la noticia en la opinión pública es inmensa. A la satisfacción de la mayoría de la población, que era consciente de la absoluta necesidad de esa medida, se unía el temor por la posible reacción de un Ejército que se ha criado en un ambiente de feroz anticomunismo. Los ministros militares (todos salvo el Vicepresidente Gutiérrez Mellado) reaccionan indignados por haberse enterado por la prensa. Además reciben numerosas protestas por parte de sus compañeros, que consideran que Suárez les engañó en la reunión celebrada el 8 de septiembre pasado en la que, según ellos, el presidente garantizó que el PCE no sería legalizado. Sin embargo sólo dimite el de Marina, el almirante Pita. En aquellos momentos de máxima tensión fue decisiva la intervención personal del Rey, que volvió a actuar de apagafuegos. En la reunión del Consejo Superior del Ejército del 12 de abril el ambiente es extremadamente tenso, aunque finalmente el malestar se traduce únicamente en una nota de repulsa contra la legalización del PCE. Éste, por su parte, en la primera reunión de su Comité Central, decide aportar su granito de arena para rebajar la tensión aceptando la bandera bicolor.

- **Nuevas medidas democratizadoras:** regulación del derecho de huelga (4 de marzo), ampliación de la amnistía (11 de marzo), aprobación de las normas electorales; legalización de los sindicatos (30 de marzo), disolución del Movimiento Nacional (1 de abril). Renuncia del Conde de Barcelona a sus derechos históricos en favor de su hijo (14 de mayo). En las semanas siguientes vuelven los últimos exiliados: Alberti, Federica Montseny, la Pasionaria. Nace Unión de Centro Democrático (UCD), el 3 de mayo de 1977. Es el partido que dará cobertura como plataforma electoral al presidente. Agrupa a sectores de centro y de centro-derecha: democristianos, liberales y socialdemócratas.
- **Las elecciones del 15 de junio de 1977.** Todo el país vive ilusionado los preparativos de los primeros comicios democráticos desde febrero de 1936. Muchos ciudadanos acuden a los mítines, 20.000 actos en total. No hubo incidentes de consideración. La participación fue muy alta, el 77'1 % del censo. Los resultados globales dieron el triunfo al partido de Suárez, Unión de Centro Democrático, que con el 34'4 % logró 165 escaños. Le siguió el PSOE, con el 29'2 % de los votos y 118 diputados. Los grandes derrotados fueron el PCE (9'2 % de los votos y 20 diputados), la Alianza Popular de Fraga y otros ex ministros franquistas (8'2 % y 16 diputados) y el Partido Socialista Popular del profesor Enrique Tierno Galván (4'4 % y 6 diputados). Asombrosamente la Democracia Cristiana (que entonces gobernaba en países como Italia o Alemania) sólo consigue el 1'1 % del electorado y ningún representante en las Cortes. Tampoco consiguen representación los partidos de extrema derecha y sólo uno de extrema izquierda. Por último, de las distintas fuerzas nacionalistas que concurrían, únicamente obtuvieron respaldo electoral el PNV (8 diputados) y Pacto Democrático de

Cataluña, de Jordi Pujol (11 escaños). El resultado electoral dejaba claro que los ciudadanos habían apostado por la moderación.

## **ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Durante el periodo que va desde el 15 de junio de 1977 hasta el 29 de diciembre de 1978, en que entra en vigor la Constitución aprobada por las Cortes Generales y refrendada por los ciudadanos en referéndum, el país estuvo gobernado de nuevo por Adolfo Suárez, gran triunfador de las elecciones generales.

Una vez en funcionamiento las dos cámaras legislativas, la primera preocupación de las fuerzas políticas era la de elaborar una Constitución, sobre lo que después trataremos. Pero antes nos vamos a referir a algunos hechos sucedidos entonces:

**La crisis económica y los Pactos de la Moncloa.** Es el nombre que recibió un acuerdo firmado por los partidos políticos y las organizaciones sindicales y empresariales en el Palacio de la Moncloa, sede de la Presidencia del Gobierno, el 27 de octubre de 1977. Para comprender su razón de ser hay que tener presente el contexto de crisis económica internacional que se inicia en 1973. La expansión económica de los años sesenta y hasta principios de los setenta se había fundamentado en tres pilares: 1) el capital extranjero invertido en un país en el que los salarios eran muy bajos y los derechos de los trabajadores casi inexistentes; 2) las divisas que aportaba el turismo; y 3) los ahorros de los millones de españoles que habían emigrado afuera y que eran enviados a sus familias. La dependencia económica del exterior es evidente. Pero este llamado "milagro español" se viene abajo a partir de 1973, cuando comienza una profunda crisis internacional cuyo principal exponente fue un aumento vertiginoso del precio del petróleo. Su precio pasó en los mercados internacionales desde 1'8 dólares/barril en 1970 a los 11'92 en 1975 y a los 38'2 de 1980. En una economía, como la española, tan enormemente dependiente de una fuente de energía que la que su producción es prácticamente cero fueron nefastos sus efectos en forma de inflación y paro. El IPC: en 1970 fue del 6'6 %; en 1973 el 10'6 %; en 1975: 18'7 %; en 1977: 26,4 %; 15'2 en 1980. Mayor dramatismo tienen los datos sobre el paro, cuyo alarmante crecimiento es producto del cierre de empresas y de las reducciones de empleo. Y más en un país que hasta entonces prácticamente desconocía lo que era el desempleo (entre otras cosas por la emigración al extranjero, que se convirtió en una auténtica válvula de escape). Así pasamos del 2 % en 1970; 4 % en 1975; 9'2 % en 1979; 13 % en 1980.

La crisis económica influyó en la transición política y viceversa. El descontento social, que es consecuencia natural de la crisis económica, hizo creer a amplios sectores de la población española que la democracia trae consigo el desempleo y la inflación ("*Con Franco vivíamos mejor*", es una frase que se oía con frecuencia en aquellos años). Esa idea era falsa, como se demostraría en las dos décadas siguientes, cuando España, ya consolidada la democracia, alcanzó unos índices de crecimiento económico netamente

superiores a los de nuestros vecinos de Europa Occidental. Pero por aquellos tiempos de transición, debido a nuestra falta de experiencia democrática, caló fuertemente la idea de identificar crisis económica con democracia. Y también al contrario: la crisis económica se agrandó en España debido a la inestabilidad política, puesto que la falta de seguridad en el futuro actuó en forma de desinversiones y fuga de capitales. Además los gobiernos de entre 1976 y 1979, a los que pilló lo más fuerte de la recesión económica mundial, conociendo el desgaste político que conllevarían las reformas estructurales necesarias para abordar la crisis, dejaron los problemas económicos aparcados para centrarse en el no menos problemático asunto de la transición política. Ni qué decir tiene que los efectos de ese “aparcamiento” de los temas económicos están estrechamente relacionados con la excesiva tardanza en la salida de la crisis en nuestro país.

En suma, con los Pactos de la Moncloa se pretendió, paliando los efectos de la crisis económica, crear un ambiente de paz laboral y tranquilidad social necesaria para abordar el espinoso tema de la elaboración de la Constitución. Los partidos y sindicatos se comprometían a no reivindicar un aumento de los salarios superior a la inflación; y el Gobierno a ampliar los servicios sociales. Los resultados prácticos fueron, sin embargo, muy inferiores a las expectativas creadas.

**El consenso.** Fue la palabra mágica del periodo constituyente y la clave de su éxito. En aras a conseguir un texto que fuese aceptable por la inmensa mayoría y que permitiera el relevo pacífico en el poder tras las elecciones, las fuerzas políticas acordaron establecer de común de acuerdo **las reglas del juego** de la nueva etapa democrática que se abría en la historia de España. Lógicamente para ello todos hubieron de renunciar a algunos de sus principios. Así las izquierdas renunciaban al carácter republicano del Estado, la derecha se integraba plenamente en el juego democrático y aceptaba la autonomía para las regiones, los nacionalistas catalanes aceptaban la expresión “nación española” a cambio de que se reconociera para Cataluña el término “nacionalidad”. Sólo manifestaron su desacuerdo los diputados y senadores del PNV (porque el art. 2 reconocía “la indisoluble unidad de la nación española”), varios diputados de Alianza Popular y algunos radicales de extrema izquierda. Pero el consenso no se refiere únicamente a estas cuestiones de principio. Está presente además en la redacción del articulado, de forma que cuando sobre un tema no era posible un acuerdo porque los planteamientos de las distintas fuerzas eran opuestos, entonces o bien se redactaba de forma ambigua (para no descontentar a nadie) o bien una de las partes cedía a cambio de que en otro artículo donde también hubiese polémica fuera la otra parte la que cediera. El consenso rompe con la tradición constitucional española, caracterizada por la imposición de un grupo político –valiéndose de su situación coyuntural de superioridad- sobre los demás.

**Los problemas de esta etapa** siguieron siendo básicamente los mismos de años anteriores, ya comentados: a la citada crisis económica y la conflictividad laboral, se unió el lacerante tema del terrorismo, que precisamente alcanza en esta etapa constituyente su momento álgido. Y, relacionado con lo anterior, lo mismo cabe decir de la permanente amenaza de

golpe militar. La llamada “Operación Galaxia” (en el otoño de 1978) sería, antes del 23 F de 1981, la intentona más seria de los militares ultras por provocar una involución política.

Los pasos a seguir en la **elaboración de la Constitución** fueron los establecidos en la Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977.

1º. El 22 de agosto de 1977 se constituye una Ponencia de siete miembros (Pérez Llorca, Gabriel Cisneros, Herrero de Miñón, Manuel Fraga, Peces Barba, Miguel Roca y Solé Tura), que elaboró un Anteproyecto o Borrador. El 24 de diciembre la Ponencia entrega su Dictamen al Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Durante el mes de enero de 1978 se abre un plazo de 25 días para la presentación de enmiendas (en total 1.133), que son estudiadas por la Ponencia en los meses siguientes. El 17 de abril la Ponencia aprueba un dictamen definitivo.

2º. Entre el 8 de mayo y el 20 de junio se debate el Proyecto en la Comisión de asuntos constitucionales del Congreso.

3º. Entre el 5 y el 21 de julio: Pleno del Congreso.

4º. El texto aprobado por el Congreso pasa a ser estudiado por la Comisión constitucional del Senado, que lo somete a estudio entre el 9 de agosto y el 14 de septiembre.

5º. Se debate en el Pleno del Senado entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre, fecha en que se aprueba.

6º. Al existir algunas diferencias entre el texto aprobado por el Congreso y el del Senado, se constituyó una Comisión mixta Congreso-Senado, que elaboró un texto definitivo. Estuvo integrada por 4 diputados (Alfonso Guerra, Pérez Llorca, Miguel Roca y Solé Tura) y 4 senadores (Abril Martorell, Jiménez Blanco, Francisco Ramos y Vida Soria), además de por el titular de las Cortes (Antonio Hernández Gil) y los presidentes del Congreso (Álvarez de Miranda) y Senado (Fontán). Estas reuniones transcurren entre los días 16 y 25 de octubre. Su dictamen es definitivo el 28 del mismo mes.

7º. El 31 de octubre, Pleno de las Cortes Españolas, en reunión separada de Congreso y Senado, con votación de conjunto. El resultado fue: en el Congreso 325 votos sí, 6 no y 14 abstenciones. En el Senado 226 votos sí, 5 no y 8 abstenciones.

8º. El día 6 de diciembre el pueblo español, convocado en referéndum, aprueba por una mayoría aplastante el texto que habían pactado las fuerzas políticas. El resultado exacto fue: nº de electores convocados: 26.632.180; nº de votantes: 17.873.301 (67,2 %); votos a favor: 15.706.078 (87'9 %); votos en contra: 1.400.505 (7'8 %); votos en blanco: 632.902 (3'5 %); votos nulos: 133.786 (0'7 %). En todas las provincias hubo más votos a favor que en contra, pero en las provincias vascas los votos favorables dieron un número inferior a la suma de los votos negativos, los blancos y las abstenciones. En particular, en la

provincia más euskaldun, Guipúzcoa, de 504.389 electores convocados, sólo votaron a favor de la Constitución 139.777.

9º. Sanción real el 27 de diciembre.

10º. Publicación en el BOE y entrada en vigor el 29 de diciembre.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Como se ha podido comprobar, los de la Transición fueron unos años vividos con una intensidad sólo comparable a los de la II República. Afortunadamente el final de ambos periodos fue muy distinto: mientras la República acabó en la guerra civil y en una dictadura, nuestra Transición desembocó en la democracia que disfrutamos y que a veces no sabemos valorar en toda su medida.

Creo que se habrá visto que la verdadera historia de la Transición a la democracia fue un camino lleno de dificultades, violencias, miedos y amenazas. El éxito final se debe a la tenacidad y a la esperanza colectiva de una mayoría de ciudadanos que, llenos de sensatez y sentido común, ante todo tuvieron muy claro que no querían repetir la experiencia traumática de la guerra civil. Por el camino de la reforma se fue avanzando poco a poco hasta alcanzar la ruptura total con el pasado.

Posteriormente la Transición española a la democracia sería tomada como modelo a seguir por otros países que también salían de regímenes dictatoriales, como eran muchos latinoamericanos y los de Europa Oriental. La democracia española y su Constitución gozan desde entonces en el extranjero de un enorme prestigio. Merecido prestigio, en mi opinión. Creo que, aún contando con que se cometieron algunos errores, en general los españoles actuales podemos estar orgullosos de aquel periodo y de su fruto principal, la Constitución, que nos han permitido convivir en paz y libertad dejando atrás un largo tiempo de enfrentamientos e intransigencia.

Lorca a 11 de noviembre de 2003.

Jesús María Ramírez,