

Ignacio Sánchez-Cuenca

ATADO Y MAL ATADO
EL SUICIDIO INSTITUCIONAL DEL FRANQUISMO
Y EL SURGIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Alianza Editorial

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Ignacio Sánchez-Cuenca Rodríguez, 2014

© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 2014

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid: telef. 91 393 88 88

www.alianzaeditorial.es

ISBN: 978-84-206-8471-0

Depósito legal: M. 2.116-2014

Printed in Spain

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE ALIANZA EDITORIAL, ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:

alianzaeditorial@anaya.es

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
1. LA DEMANDA DE CAMBIO	37
2. LA PRIMERA REFORMA: LA LIBERALIZACIÓN DE ARIAS	101
3. LA SEGUNDA REFORMA: LA DEMOCRATIZACIÓN DE SUÁREZ	159
4. ANÁLISIS DEL «HARAKIRI» DE LAS CORTES FRANQUISTAS	205
5. CONSENSO, NEGOCIACIONES Y PACTOS ANTES DE LAS ELECCIONES DE 1977.....	283
APÉNDICE 1.	331
APÉNDICE 2.	339
BIBLIOGRAFÍA.....	347
ÍNDICE ANALÍTICO	361

INTRODUCCIÓN

An individual can bind himself to certain actions, or at least make deviations from them more costly and hence less likely, by having recourse to a legal framework that is external to and independent of himself. But nothing is external to society. With the exception of a few special cases, like the abdication of powers to the International Monetary Fund, societies cannot deposit their will in structures outside their control: they can always undo their ties should they want to.

Jon Elster, *Solomonic Judgements*

1.

El 30 de diciembre de 1969, en su discurso televisado de fin de año, Francisco Franco pronunció estas palabras: «todo ha quedado atado y bien atado, con mi propuesta y la aprobación por las Cortes de la designación como sucesor a título de Rey del Príncipe Don Juan Carlos de Borbón»¹. Franco ya había utilizado la metáfora del nudo y la atadura en otras ocasiones. El 27 de mayo de 1962 dijo ante un nutrido grupo de seguidores: «detrás de mí todo quedará bien atado y garantizado por la voluntad de la gran mayoría de los españoles, de los que, con el Movimiento, constituís nervio y esencia, y por la guardia fiel e insuperable de nuestros ejércitos»². Franco y los suyos creían que la institucionalización del régimen, culminada con la Ley Orgánica del Estado de 1967, más la vigilancia ejercida por los militares, permitirían que el régimen sobreviviese con Juan Carlos de Borbón como Rey sucesor.

¹ El discurso íntegro se reproduce en *ABC*, 31/12/1969, pp. 19-21.

² Citado en Preston (1994: 759).

El franquismo, como toda dictadura duradera, trató de perpetuarse mediante su institucionalización³. La fórmula que el régimen utilizaba para conjurar la incertidumbre que acompañaría al «hecho biológico» (la muerte de Franco) era «después de Franco, las instituciones». Las instituciones se caracterizan por funcionar al margen de la personalidad e intereses de aquellos que operan según sus reglas: de ahí que puedan sobrevivir a las personas. Si bien la institucionalización completa de un sistema político es más complicada en un régimen autoritario, pues no hay instancias de control que velen por el cumplimiento de las reglas, habiendo siempre una posición última de poder que es personal, las dictaduras no han dejado de intentarlo. La evolución política del régimen del 18 de julio puede entenderse como un intento (fallido) de conseguir una institucionalización que hiciera posible la perduración de un franquismo sin Franco. Ya en el preámbulo de la Ley del 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes, la existencia de un cuerpo legislativo frente al poder omnímodo del dictador se justificaba en estos términos:

Continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general en los términos de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el órgano que se crea significará, a la vez que eficaz instrumento de colaboración en aquella función, principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder.

Dentro del régimen, la preocupación por el futuro más allá de Franco estuvo muy presente especialmente entre los falangistas, quizá porque eran ellos quienes tenían más sólidos principios ideológicos. El intento más ambicioso de «blindar» el régimen frente a los azares de la sucesión del jefe del Estado fue el proyecto constitucional de José Luis de Arrese de 1956, en el que se propugnaba que la soberanía política se hiciera residir en el Movimiento Nacional. Si el Movimiento se convertía en depositario de las esencias del régimen, la personalidad e ideología del

³ Sobre la lógica política de las dictaduras, véase el estudio de Svobik (2012).

dictador pasaba a un segundo plano. Para ello, era necesario separar las tres jefaturas que se encontraban en manos de Franco, la del Estado, la del Gobierno y la del Movimiento, creando así un sistema de control interno que permitiera expulsar del poder al Rey sucesor si este no cumplía con los principios fundamentales del régimen. En palabras del propio Arrese, «en caso de fricción entre el Rey y la doctrina, yo estaría siempre de parte de la doctrina. (...) A mi juicio, esto se conseguiría poniendo el poder político en el Movimiento»⁴. Con ello el sistema quedaría clausurado, cerrado a toda posibilidad de cambio profundo.

El proyecto constitucional de Arrese fracasó. La Iglesia se oponía a los planes de los azules y Franco, además, no veía con buenos ojos que sus poderes fueran recortados. En 1957 realizó un cambio de Gobierno que supuso el definitivo arrumbamiento de las esperanzas falangistas. No es de extrañar que el principal inspirador de las reformas de Arrese, Emilio Lamo de Espinosa y Enríquez de Navarra, escribiera en sus memorias que «fue en ese momento cuando el franquismo se jugó y perdió la continuidad sin Franco»⁵.

El régimen, no obstante, mantuvo, mediante la Ley de Principios del Movimiento Nacional (de 17 de mayo de 1958) y, sobre todo, mediante la Ley Orgánica del Estado (de 10 de enero de 1967), su proceso de institucionalización. Pero dicho proceso no consiguió garantizar la continuidad, como se vio tan sólo un año después de la muerte del dictador, el 18 de noviembre de 1976, cuando las Cortes orgánicas del régimen desataron las cuerdas del sistema al aprobar la Ley para la reforma política (LRP). Fue, sin duda, el episodio más importante de la transición española a la democracia. La LRP sirvió como el instrumento jurídico-político en virtud del cual se daba paso a un sistema bicameral con poderes constituyentes cuyos miembros serían elegidos mediante sufragio universal. Asimismo, la LRP garantizó el continuismo legal entre el régimen franquista y el nuevo régimen democrático. La LRP era la octava y última Ley Fundamental del sistema constitucional del 18 de julio: el tránsito de la dictadura a la democracia se realizaba, pues,

⁴ Arrese (1982: 60).

⁵ Citado en De Diego González (2010: 461).

según los procedimientos institucionales del ordenamiento jurídico de la dictadura y lo realizaban las élites políticas de la dictadura. En lugar de cortarlas, se desataban las costuras del sistema, conforme a las reglas de uso de dicho sistema.

La LRP significó el suicidio del régimen. Las Cortes sancionaron una Ley que hacía posible la desaparición del sistema político del franquismo. Frente a las Cortes de 1943 basadas en la representación orgánica de las tres entidades naturales de la vida nacional (familia, municipio y sindicato), se pasaba a unas Cortes de representación liberal (ideológica y partidista). Los procuradores en Cortes que votaron a favor de la LRP acabaron con las reglas mediante las cuales ellos mismos ejercían el poder legislativo. Dejaba de haber procuradores designados, sin legitimación democrática, y pasaban a ser sustituidos por diputados y senadores elegidos en listas de partidos políticos por sufragio universal⁶.

A todos los efectos, el cambio fue drástico y profundo. Por eso, puede decirse que la LRP supuso una suerte de suicidio institucional. Por supuesto, los procuradores podían pensar en reciclarse dentro del nuevo sistema democrático en diputados o senadores, en directivos de empresas públicas o en los puestos más altos del escalafón administrativo; no en vano, la élite franquista se propuso dirigir y mantener el control sobre el proceso de cambio político. Pero esas trayectorias políticas en la etapa democrática, basadas en ambiciones satisfechas en grado muy variable y difícil de cuantificar, son compatibles con que, desde el punto de vista institucional, concluyamos que la LRP supuso el fin de un régimen y el comienzo de otro. Fue, digámoslo así, una voladura controlada.

Que el régimen se suicidó no es solamente una interpretación retrospectiva de los hechos. Políticos y periodistas hablaron entonces de suicidio. Por esos modismos que se imponen caprichosamente en cada época, muchos se refirieron a la votación de la LRP como un «harakiri»;

⁶ Como explico en el capítulo 4, hay una excepción parcial, pues los procuradores familiares se eligieron popularmente en 1967 y 1971. Aquellas elecciones fueron libres, aunque no así la selección de los candidatos.

así puede leerse en los editoriales de periódicos españoles y extranjeros al día siguiente de la aprobación de la Ley⁷. En realidad, ya se había empezado a utilizar el término unos meses antes, a propósito del proyecto de reforma constitucional del Gobierno de Carlos Arias Navarro en el que desaparecía el Consejo Nacional del Movimiento⁸. El democristiano José María Gil-Robles escribió en mayo de 1976, justo antes de que se iniciaran las votaciones sobre las reformas de Arias: «Me parece el colmo de la ingenuidad pedir a la mayoría de las Cortes, del Consejo del Reino y del Consejo Nacional del Movimiento que practiquen una especie de *harakiri* político y hasta económico»⁹. Cuando el proyecto llegó en junio de 1976 al propio Consejo, fueron varios los consejeros que, con palabras grandilocuentes, se quejaron de que se les estaba incitando al suicidio político. Un inmovilista recalcitrante como Joaquín Gías Bové habló de «harakiri». No fue el único, como muestro en el capítulo 2.

El continuismo legal en la transición («de la ley a la ley») significaba que el nuevo régimen tenía que nacer del viejo y eso sólo era posible si las élites franquistas aceptaban un cambio de reglas en razón del cual perdían sus posiciones institucionales de autoridad. El suicidio político fue, desde este punto de vista, una forma de abdicación colectiva¹⁰.

⁷ *ABC*, 19/11/1976, p. 3; *Diario 16*, 19/11/1976, p. 4. *Le Monde* también utilizó el término en su editorial de ese mismo día (véase *ABC*, 20/11/1976, p. 10). Unos días más tarde, también en *El Alcázar*, 24/11/1976.

⁸ El uso estaba muy extendido a lo largo de todo el espectro ideológico. En los extremos podemos encontrar a Antonio Izquierdo, escribiendo en *El Alcázar* un artículo titulado «Más bien autodestrucción», en el que habla de «suicidio» o de «holocausto» para referirse a la reforma de Arias (*El Alcázar*, 7/6/1976, p. 3) y a Eduardo Haro Tecglen, quien desde las páginas de *Triunfo* decía que lo que «el Gobierno propone y estos organismos han de sancionar es su propia desaparición, su suicidio» (*Triunfo*, 7/6/1976, p. 6). Véase también el uso del término «harakiri» en *Informaciones*, 12/6/1976, p. 2; 11/9/1976, p. 4; *La Vanguardia*, 21/10/1976, p. 12.

⁹ Gil-Robles (1977: 157). La cita procede de un artículo publicado con fecha 16/5/1976.

¹⁰ Sobre esta cuestión, véase el trabajo de Ermakoff (2008) acerca del suicidio de los legislativos alemán y francés en 1933 y 1940.

2.

¿Por qué los procuradores franquistas aceptaron «suicidarse» políticamente? ¿Acaso no tenía razón Gil-Robles cuando defendía que no tenía sentido esperar que los políticos del régimen votaran a favor del suicidio institucional? A mi juicio, esta es la cuestión fundamental de la transición española. Creo que hasta el momento no se ha ofrecido una respuesta rigurosa en la abundante literatura sobre el tema. No hay estudio que no señale la importancia decisiva de la LRP en el proceso de democratización, pero a la hora de ofrecer una explicación del comportamiento sorprendente de los procuradores, se resuelve el problema con alusiones a la tradicional sumisión de los legisladores franquistas a los designios del Ejecutivo, a la altura de miras de los procuradores, que habrían antepuesto los intereses generales del país a sus intereses personales, o a las presiones que ejerció el Ejecutivo sobre los procuradores para conseguir votos a favor de la LRP en las Cortes.

En este libro pretendo ofrecer una explicación del cambio político en la primera fase de la transición, la que cubre el periodo que va entre la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 y la celebración de las primeras elecciones generales el 15 de junio de 1977, entendiendo que el momento crucial del cambio fue la votación del 18 de noviembre de 1976. Hay una segunda fase de la transición que se inicia tras las elecciones, en la que se elabora la Constitución, se aprueba la Ley de amnistía y se llega a un acuerdo amplio de carácter económico y social (Pactos de la Moncloa). Esta segunda fase, que muchos alargan hasta el golpe fallido del 23-F, o incluso hasta la victoria del PSOE en las elecciones del 28 de octubre de 1982, queda caracterizada por el consenso y los pactos a los que llegaron las fuerzas políticas con representación parlamentaria y es la que ha impreso un sello específico al modelo español de democratización. Sin embargo, si entendemos, en un sentido estricto, que la democratización consiste en que un régimen dictatorial acabe (pacífica o violentamente) y se inaugure una democracia con unas elecciones, la clave está en el año 1976 y en la primera mitad de 1977. No quiero decir con ello que la transición finalizó el 15 de junio de 1977. Todo podría haber descarrilado tras las primeras elecciones,

sin que la democracia llegara a asentarse, como ha ocurrido en muchos otros países. No obstante, el paso de un poder político dictatorial a otro democrático se materializó, con sus limitaciones, en las primeras elecciones generales¹¹.

En los libros más superficiales y propagandísticos sobre la transición, tiende a proyectarse lo que sucedió en la segunda fase sobre la primera. De este modo, la transición española se caracterizaría sobre todo por pactos incluyentes entre las élites del régimen y de la oposición. No es esto, sin embargo, lo que sucedió en la primera fase. Entre la muerte de Franco y las elecciones no hubo concordia, ni pacto, ni consenso; hubo unas breves y estériles negociaciones entre las fuerzas políticas, pero no llegaron a ninguna parte. El cambio político se produjo desde arriba, desde las instancias de poder del Estado, unilateralmente, sin el concurso de los partidos opositores. En el primer intento de cambio, el de Arias Navarro, el presidente se negó en rotundo a entrevistarse con ningún miembro de la oposición. En el segundo intento, el que acabó teniendo éxito, el de Adolfo Suárez, se celebraron múltiples encuentros por separado con líderes de los partidos clandestinos (muchos de estos encuentros fueron secretos o «discretos»), pero no llegó a haber unas auténticas negociaciones ni se alcanzaron pactos relevantes entre el régimen y la oposición. La oposición, desde la calle y la fábrica, presionó todo lo que pudo para que hubiese una ruptura con el régimen franquista, aunque no lo consiguió. El esfuerzo, con todo, no fue baldío, pues la presión popular obligó a acelerar y profundizar los planes de reforma: sin la presión desde abajo, no habrían llegado tan lejos las reformas desde arriba¹². El Gobierno de Arias se vio sobrepasado por las presiones populares y reaccionó con excesos represivos que agotaron su crédito político e hicieron inviable su supervivencia. Reemplazado Arias por Suárez, este dio un impulso más decidido a la reforma y tomó la iniciativa ante la oposición. El movimiento opositor terminó adaptán-

¹¹ La principal limitación fue que las Cortes de 1977 no eligieron al Gobierno, que seguía sin tener responsabilidad parlamentaria. El Gobierno de Suárez de junio de 1977 lo nombró el Rey y no pasó por una votación de investidura.

¹² Esta es la dinámica de la transición que analizó Maravall (1984).

dose a los planes de cambio de Suárez, es decir, aceptó que las elecciones las convocara un Gobierno franquista y se celebraran en las condiciones que estableció dicho Gobierno.

Pues bien, para poder responder a la pregunta de por qué el franquismo aceptó el suicidio, es preciso analizar no sólo la reforma de Suárez, sino también la experiencia reformista anterior de Arias Navarro; y comparar ambas. Ese ejercicio rara vez se ha hecho en los estudios sobre la transición, ya que apenas se ha prestado atención a la reforma de Arias, juzgando retrospectivamente que estaba condenada a fracasar desde el momento en que fue concebida. Sin embargo, si se procede, como sugiero, a hacer la comparación, surge un interrogante que muy pocos han examinado sistemáticamente¹³. La reforma de Arias era una liberalización del sistema: se introducían parcelas de libertad, con partidos políticos pero excluyendo al Partido Comunista, y se creaba un sistema bicameral en el que la Cámara baja sería elegida por sufragio universal, mientras que la Cámara alta seguiría careciendo de legitimación popular y tendría poder de veto. La reforma de Suárez, en cambio, era una democratización: se basaba también en un sistema bicameral, sólo que esta vez elegido todo él mediante sufragio universal y con poderes constituyentes. Lo extraño es que tanto el Consejo Nacional como las Cortes mostraron mayor hostilidad y resistencia ante la liberalización de Arias que ante la democratización de Suárez. En principio, la reforma de Arias era menos radical, y, por tanto, más aceptable para las élites franquistas, que la de Suárez. La crítica de consejeros y procuradores al proyecto de Arias no surgió porque este les pareciera demasiado moderado, sino porque a su juicio iba demasiado lejos en el desmontaje del régimen. ¿Pero entonces cómo es posible que muchos de ellos aceptaran el proyecto de Suárez, que suponía un desguace casi total?

La explicación que se ofrezca sobre el suicidio institucional del 18 de noviembre debe poder hacerse cargo de este comportamiento tan sorprendente de las élites franquistas, más críticas con la reforma moderada que con la radical. En esa diferente reacción de los procuradores se

¹³ Una excepción es Colomer (1998: cap. 4).

encuentra la clave para entender el proceso de cambio político a lo largo de 1976.

3.

Cuando se analiza un proceso de cambio político con el microscopio, vemos a distintos actores interactuando unos con otros. Tratamos de reconstruir sus estrategias políticas, sus objetivos, sus creencias sobre la situación en la que se encuentran, sus expectativas sobre lo que puede suceder, así como los apoyos con los que cuentan. A partir de esa malla de interacciones, vamos reconstruyendo cómo el cambio tuvo lugar. Cuando analizamos, ahora en plural, procesos de cambio político con el telescopio, los actores no son más que unos puntos, indistinguibles unos de otros; por lo tanto, nos vemos obligados a pasar por alto los detalles y nos centramos en las condiciones generales en las que se produce el cambio (niveles de desarrollo económico de los países, niveles de desigualdad, niveles educativos, flujos comerciales con otros países, experiencias anteriores de inestabilidad política, etc.).

Este libro está escrito sobre todo con el microscopio. Para poder ofrecer una respuesta convincente a la cuestión que he planteado, es preciso aclarar primero si el proceso de cambio que estudié estaba predeterminado por condiciones estructurales a nivel macro o fue más bien contingente, resultado de las elecciones a nivel micro que tomaron múltiples actores por motivos que no eran enteramente predecibles. En realidad, la dificultad de cómo conjugar la influencia simultánea de condiciones estructurales y decisiones de personas en posiciones de poder es más teórica que práctica. Cabe afirmar simultáneamente que en la transición española fue fundamental tanto el nivel de desarrollo que había alcanzado el país como la estrategia que siguió Suárez para obtener el apoyo de las Cortes franquistas a la reforma. De lo que se trata es de delimitar el ámbito de influencia causal en cada caso. Los distintos factores operaron en planos diferentes de la realidad.

Las condiciones estructurales de España hacían muy probable que tras la muerte de Franco España se convirtiera en una democracia. Hay

múltiples estudios que muestran una asociación muy sólida entre desarrollo económico y democracia; es este uno de los hallazgos mejor documentados empíricamente en las ciencias sociales. Cuanto más elevado es el nivel de renta per cápita de un país, más probable resulta que sea una democracia¹⁴. En lo que no hay acuerdo es en cómo interpretar esta asociación: algunos mantienen que el propio desarrollo económico crea las condiciones para que surjan democracias; otros, en cambio, defienden que las democracias surgen por motivos más bien azarosos en cualquier nivel de desarrollo, pero tienden a consolidarse y a sobrevivir sólo en países de renta alta. Pues bien, la probabilidad de que España fuera una democracia en 1977 dado su nivel de renta per cápita era del 85% (frente al 57% en Portugal en 1975)¹⁵. El desarrollo económico, además, no sólo es relevante para el tipo de régimen político, sino también para la ocurrencia de conflictos civiles violentos¹⁶. La probabilidad de que un país con la renta per cápita de España en 1977 sufriera una guerra civil no era nula, pero sí extremadamente baja¹⁷.

A estas condiciones iniciales tan favorables, hay que añadir que Portugal y Grecia ya eran democracias cuando muere Franco. Portugal había celebrado las elecciones a la asamblea constituyente en el primer aniversario de la Revolución de los claveles, el 25 de abril de 1975, y Grecia lo había hecho unos meses antes, el 17 de noviembre de 1974. Por tanto, tras la desaparición del dictador, España aparecía como el único país de Europa occidental que no era democrático. Esta anomalía no podía durar mucho tiempo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la primera crisis del petróleo en 1973 golpeó duramente al régimen y acabó con uno de los pilares de

¹⁴ De ahí que no tenga demasiado sentido la comparación que realiza Álvarez Tardío (2005) entre la democracia exitosa de la etapa de Juan Carlos I y la democracia fallida de la Segunda República a partir de diferencias constitucionales, sin tener en cuenta los niveles tan dispares de desarrollo económico.

¹⁵ Przeworski et al. (2000: 96).

¹⁶ La referencia clásica es Fearon y Laitin (2003).

¹⁷ Esto, por supuesto, no lo sabían entonces las élites políticas, por lo que no niego que hubiera una percepción de riesgo de repetición de la guerra civil, aun cuando no tuviera fundamento.

su supervivencia, la prosperidad que el crecimiento económico generaba desde los años sesenta, tras el abandono de la política de la autarquía. Durante 1974, pero más todavía en 1975, se produjo un aumento importante de la conflictividad laboral que podía interpretarse como indicador de una insatisfacción muy generalizada con el régimen.

Estos tres factores (alto desarrollo económico, transiciones en Grecia y Portugal y crisis del petróleo) empujaban hacia una salida democrática. Todo indica que después de la muerte de Franco, España tenía que convertirse en una democracia.

Ahora bien, la ruta mediante la cual España se democratizara no estaba escrita en ninguna parte. Cuando empezamos a descender a los detalles, colocando el ojo sobre el microscopio, la contingencia va cobrando mayor peso y aparecen posibilidades nunca realizadas que hacen pensar en vías alternativas de desarrollo de la transición. Con otras palabras, las condiciones estructurales predeterminaban un resultado final en el medio plazo, una democracia liberal como las del resto de Europa. No obstante, para llegar a ese estadio los caminos que podían transitarse eran múltiples. Creo que las élites políticas tuvieron una gran responsabilidad en la forma en que se introdujo la democracia en España, pero no en que esta llegara finalmente, por más que esto pueda parecer paradójico a primera vista. La democracia se impuso porque las circunstancias del país eran ciertamente propicias para ello, pero había varias vías para la democratización. La elección de una u otra fue en buena medida contingente, en el sentido de que dependía de las estrategias políticas de las élites y de la capacidad de acción colectiva de las fuerzas opositoras. He procurado dar gran importancia a las posibilidades no realizadas, lo que técnicamente se llaman «contrafácticos». España podría haber llegado más rápidamente a la democracia si la ofensiva lanzada por la oposición en los tres primeros meses de 1976 hubiera tenido éxito. Habría sido en tal caso una transición por ruptura, parecida a la portuguesa. En algunas ciudades hubo situaciones prácticamente insurreccionales que ejemplificaban lo que la oposición llamaba «ruptura democrática»: en el capítulo 1 examino los casos excepcionales de Vitoria, Sabadell y Getafe. Si estas movilizaciones se hubieran extendido por el resto del país, es

probable que la transición hubiese evolucionado por una vía muy diferente.

Había otras alternativas en las que es imaginable que la ruptura se hubiese materializado. Si, por ejemplo, el Rey no hubiera cesado a Arias en julio de 1976 y este hubiese continuado en el poder, liberalizando el régimen pero no democratizándolo, excluyendo a los comunistas pero invitando a los socialistas y a fuerzas opositoras moderadas a participar en las elecciones a la Cámara baja, no cabe descartar que la situación hubiese explotado y que lo que la oposición no consiguió en los primeros meses del año, lo hubiera conseguido más tarde ante la constatación de inmovilismo del régimen. Pero esto mismo podría haber sucedido también si Suárez hubiera fracasado con la LRP y no hubiese obtenido la mayoría de dos tercios que necesitaba en las Cortes. ¿Qué habría sucedido entonces? Ante un fracaso de la reforma, la oposición podría haber conseguido suficiente apoyo popular como para exigir un Gobierno provisional con representación de todas las fuerzas políticas y convocatoria de elecciones a una asamblea constituyente con plenos poderes.

Las preguntas sobre contrafácticos pueden ir encadenándose a propósito de asuntos cada vez más concretos. El Rey, en julio de 1976, después de muchos titubeos, se decidió a cesar a Arias, con la idea de reemplazarlo por Adolfo Suárez. Pero ¿qué habría pasado si el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, Torcuato Fernández-Miranda, encargado de elaborar una terna de la que el Rey elegiría un nombre para la presidencia del Gobierno, no hubiese sido capaz de incluir en la misma a Adolfo Suárez, que hasta entonces era un personaje secundario en el franquismo en comparación con los Manuel Fraga, José María de Areilza, Federico Silva Muñoz, Gregorio López Bravo, Laureano López Rodó y tantos otros? Y si la votación en Cortes de la LRP no hubiese sido nominal, sino secreta, ¿habría obtenido el Gobierno igualmente resultados tan positivos? Muchos procuradores votaron a favor de la LRP porque entendieron que esa era la opinión mayoritaria en la Cámara y no querían quedarse al margen. Ahora bien, si el voto hubiese sido en conciencia, no es absurdo imaginar que muchos de quienes votaron públicamente a favor lo hubiesen hecho privadamente en contra.

Todas estas situaciones contrafácticas no son un mero pasatiempo intelectual. Es más bien al contrario: sólo teniendo en cuenta cuáles eran las alternativas que no terminaron realizándose podemos llegar a entender el comportamiento de los sujetos que estamos estudiando. Un cierto curso de acción se explica tanto por las razones que tenía la persona para adoptarlo como por las razones que tenía para descartar otros cursos alternativos¹⁸. Más en general, el examen de los contrafácticos de la transición nos pone sobre la pista del grado de contingencia que hubo en los cambios políticos y nos permite descartar ciertas interpretaciones que establecen que la transición se desarrolló de acuerdo con un plan previamente establecido, ya fuera del Rey, de Torcuato Fernández-Miranda o de cualquier otra figura protagonista de la época¹⁹. Que los pronósticos de algunos fueran más acertados que los de otros no quiere decir que el proceso transitorio estuviese predeterminado.

4.

La democracia, pues, constituía el punto de llegada casi con certeza, aunque no lo percibieran así los actores de la época. No obstante, según acabo de indicar, los itinerarios para llegar hasta ella eran múltiples. Lo que me propongo en este libro es explicar las razones por las cuales el itinerario finalmente seguido fue uno y no otro. Esto exige determinar en primer lugar por qué la ruptura anhelada por la oposición no fue posible. En el capítulo 1 me ocupo de esta cuestión. Gracias a un nuevo

¹⁸ Esta cuestión se analiza en detalle en Weingast (1996).

¹⁹ Por ejemplo, Preston (2003: 306) da por bueno que a finales de 1972 Juan Carlos ya sabía que tendría que contar con Carrero Blanco como presidente del Gobierno (debido a su asesinato, no fue Carrero, sino Arias), que su mandato sería breve (entre 6 y 24 meses) porque se quemaría políticamente, y que a continuación nombraría a un nuevo Gobierno formado por gente más joven y afín a sus ideas. Se ha hablado mucho también de los papeles que Suárez entregó al Rey años antes de que muriera Franco en los que adelantaba cuál sería el desarrollo de la transición (Saiz 2012: 48-9). Y ahí está la «pizarra de Suresnes» en la que Alfonso Guerra habría anticipado el devenir político de los siguientes diez años, según declaró en 1988. Sobre este asunto, véase el artículo de prensa de Miguel Ángel Aguilar, «La pizarra de Torcuato», *El País*, 10/10/1995.

cálculo de la serie mensual del volumen de huelga y a una base de datos con 2.073 manifestaciones en el periodo 1975-1981, elaborada por Paloma Aguilar y el autor, he podido reconstruir la evolución de las presiones que venían de abajo con mayor detalle y precisión de lo que se había hecho hasta el momento en los estudios sobre la transición. Los datos revelan que después de marzo de 1976 se produce una fuerte caída en las movilizaciones. Es entonces cuando la oposición abandonó el objetivo de la ruptura y se contentó con una «ruptura pactada», que por lo demás tampoco llegó a realizarse, ya que nada verdaderamente relevante se pactó antes de las elecciones de 1977. Según expongo, las razones últimas del fracaso de la estrategia rupturista fueron tres: el predominio de las motivaciones economicistas sobre las políticas en los conflictos laborales de la época, la moderación de la opinión pública y la capacidad represiva del Estado.

A pesar de que los activistas en la vanguardia de las luchas tuvieran un alto grado de conciencia política, el grueso de los trabajadores que participaban en las huelgas se movía por consideraciones económicas, que sólo se convertían en políticas como consecuencia de los excesos represivos de las fuerzas de seguridad y de los despidos arbitrarios en muchas empresas. En general, no había una base de apoyo suficiente en el conjunto de la clase trabajadora española a la estrategia rupturista. Los trabajadores querían mejores condiciones laborales, así como libertades sindicales y políticas, pero las protestas eran localizadas, relativamente breves y no llegaban a sumarse unas a otras constituyendo un desafío político al orden establecido. En el País Vasco, en la comarca del Baix Llobregat y en el cinturón industrial de Madrid los conflictos fueron más profundos, pero no llegaron a arrastrar al resto de la clase trabajadora en otras partes de España. Algo similar sucedió con las manifestaciones, que en la primera fase de la transición estuvieron muy ligadas a la campaña por la amnistía. Dicha campaña fue especialmente intensa en el País Vasco. La situación de esta región era especial, con niveles de movilización muy superiores a la media del resto del país. Si en toda España la protesta hubiese sido tan intensa como en el País Vasco, es bastante probable que la oposición hubiese podido imponer la opción rupturista.

En el conjunto de España la moderación fue la actitud dominante. Si vamos más allá de huelgas y manifestaciones y examinamos los datos escasos y heterogéneos sobre opinión pública en la época, cabe concluir que el apoyo a la democracia estaba muy extendido, pero el apoyo específico a la ruptura no pasaba del 20% de la población. La posición mayoritaria en la sociedad eran la cautela, la prudencia y el deseo de un cambio gradual más que un cambio brusco. Las tasas de no respuesta e indiferencia política eran muy elevadas en las encuestas de la época. El Gobierno tenía un acceso privilegiado a los datos de opinión pública y sabía que la ruptura no tenía suficiente predicamento en la sociedad para ser una amenaza seria.

Finalmente, en España el Estado fue capaz de mantener el orden. Su capacidad represiva era alta. Las autoridades eran conscientes de que debían conservar el control de la situación en todo momento. En cierto modo, puede decirse que el equivalente al continuismo legal del régimen en el plano político era la prevención de cualquier vacío de poder. Para ello, había que impedir a toda costa que la oposición pudiera hacerse fuerte en la calle. La detención de sindicalistas durante las huelgas y la represión extremadamente violenta de los manifestantes en el País Vasco y en otros lugares de España consiguieron, a un coste de popularidad muy elevado para el Gobierno, el objetivo de mantener la oposición a raya. Aunque resulta muy difícil de demostrar empíricamente, es razonable pensar que los sucesos de Vitoria del 3 de marzo de 1976, en los que las fuerzas de seguridad mataron a cinco ciudadanos, ejercieron una influencia determinante en la caída de las movilizaciones que se observa en los meses siguientes.

Hacia la primavera de 1976 la opinión dominante en el Gobierno de Arias Navarro era que la oposición no estaba preparada para producir una situación de ruptura en el país. Esto no significa que las movilizaciones fueran inútiles, puesto que sin ellas el régimen no habría tenido demasiados incentivos para embarcarse en reforma alguna²⁰. Sin las presiones desde abajo, las élites no se habrían convencido de la necesi-

²⁰ Esta tesis se desarrolla extensamente en Gallego (2008).

dad de iniciar la reforma; podrían haber adoptado alguna medida cosmética de liberalización, pero no habrían ido mucho más allá. Por otro lado, la represión de las protestas organizadas por la oposición supuso un desgaste importante en el primer Gobierno de la monarquía y, en última instancia, hizo fracasar el intento de liberalizar el régimen. Las movilizaciones, por tanto, tuvieron una importancia capital en la transición, a pesar de que no consiguieran su principal objetivo.

En el capítulo 2 analizo la reforma liberalizadora de Arias. Su principal impulsor fue el vicepresidente segundo y ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, quien, muy influido por su experiencia anglosajona como embajador en Londres en los años 1973-1975, regresó a España tras la muerte de Franco convencido de algunas de las bondades del sistema político británico. La principal lección que extrajo fue que los cambios de reglas e instituciones debían ser graduales, sin poner en cuestión los pilares básicos del régimen. Así, su propuesta consistía en desarrollar el precedente de la representación familiar en las Cortes franquistas creando un sistema bicameral en el que la Cámara baja fuera únicamente «familiar», elegida por sufragio universal mediante un sistema electoral mayoritario de circunscripciones uninominales, y la Cámara alta sirviera de refugio para los intereses orgánicos del régimen y tuviese poder de veto sobre los proyectos legislativos de la Cámara baja. En las elecciones «familiares» habría cierto pluralismo político, incluyendo a los socialistas pero excluyendo a los comunistas.

Se trataba de una reforma muy moderada, que liberalizaba el régimen pero no lo democratizaba, puesto que no se introducía el principio de soberanía popular. El Gobierno, de hecho, no tenía un mandato democrático, siendo elegido por el Rey y no por el Parlamento. El régimen, de esta manera, admitía cierta apertura política y abría nuevos cauces de participación, pero quedaba lejos de las democracias occidentales. El presidente Arias llegó a hablar de una «democracia española», o a la española, que combinara lo mejor de la democracia representativa y de la «democracia orgánica». Cómo podía surgir una constitución política coherente a partir de esa mezcla de elementos tan heterogéneos nunca lo aclararon los reformistas del primer Gobierno de la monarquía.

La puesta en práctica de este confuso plan consistió en varios proyectos de ley que se sometieron a las Cortes y, cuando tuvieron trascendencia constitucional, por afectar a Leyes Fundamentales, también y de forma previa al Consejo Nacional, cuyos dictámenes eran preceptivos pero no vinculantes. Hubo una Ley de reunión, que regulaba la celebración de manifestaciones, una Ley de asociaciones políticas (el eufemismo que se utilizó para hablar de partidos), una reforma de aquellos artículos del Código Penal que regulaban los delitos políticos, una Ley de sucesión y una Ley de Cortes. Estas dos últimas tenían alcance constitucional y fueron enviadas en primera instancia al Consejo Nacional.

Lo que ocurrió a continuación no deja de resultar sorprendente. No obstante lo moderado de las reformas, los procuradores mostraron una oposición considerable a la Ley de asociaciones y sobre todo a la reforma del Código Penal, temerosos de que pudiera abrirse algún resquicio legal a través del cual acabara colándose en el sistema el Partido Comunista. Y en el Consejo Nacional, la Ley de Cortes, que contenía la parte más sustancial de la reforma política, fue recibida de muy malos modos, pues aunque no establecía explícitamente la desaparición del Consejo, su existencia no se mencionaba en la reforma, lo que venía a ser lo mismo.

Arias no tuvo tiempo de sortear las dificultades que surgieron en las Cortes y en el Consejo Nacional. El Rey decidió cesarlo el 1 de julio. Se ha escrito en innumerables ocasiones que la reforma de Arias fracasó y que la principal causa de su fracaso fue su lentitud. Ambas afirmaciones, según expongo en el capítulo 2, son incorrectas. La reforma no llegó a fracasar, simplemente se encontró con resistencias que eran fácilmente superables. Y la reforma no fue más lenta que la de Suárez: Arias dimitió menos de siete meses después de formar Gobierno y para entonces la reforma había avanzado notablemente; Suárez necesitó un año desde su llegada a la presidencia hasta la celebración de elecciones y eso que parte del trabajo jurídico ya había sido desbrozado por el Gobierno anterior. Los problemas que precipitaron el cese fueron otros: el Rey mantenía una relación muy tirante con Arias, quien no consultaba con el monarca muchas de sus decisiones; Arias había nombrado un Ejecutivo incongruente, con una mezcla explosiva de reformistas e inmovilis-