

Apuntes para una interpretación de la transición política en España

Manuel Redero San Román

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es avanzar algunas líneas fundamentales de lo que no pretende ser más que una mera aproximación a una interpretación global del proceso de transición a la democracia postfranquista en España. La investigación en el campo de la transición política se encuentra completamente abierta y tiene que recorrer todavía un largo camino. La profundización en los planteamientos teóricos y la utilización de nuevas fuentes -sobre todo archivísticas- producirán sin duda interesantes y novedosos resultados. Pero una hipotética lista bibliográfica que recogiera todos los títulos disponibles sobre esta materia se haría ya hoy prácticamente interminable. Numerosos estudiosos de las ciencias sociales han prestado a este fenómeno histórico una enorme atención. Y en no pocos casos con indiscutible éxito. Disponemos, pues, en la actualidad de conocimientos suficientes como para poder intentar formular interpretaciones relativamente articuladas sobre la transición política. Ello es posible, además, por el hecho de ser un fenómeno históricamente cerrado. En este sentido se está convirtiendo en un objeto de análisis reservado cada vez más casi en exclusiva a la mirada profesional de los historiadores. Éstos mejor que nadie responderán con el ofrecimiento de un saber de síntesis en el que se relacionen factores diversos (económicos, sociales, políticos, culturales...) ¹.

¹ J. TUSELL, «La transición política: Un planteamiento metodológico y algunas cuestiones decisivas», en J. TUSELL y A. SOTO (eds.), *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 116.

La transición no es analizada en este texto como el período de nuestra historia reciente posterior a la muerte de Franco, sino como el complejo proceso político que en dicha etapa se orientó a sustituir paulatinamente la larga dictadura franquista por el vigente régimen de monarquía parlamentaria ampliamente descentralizado. Puede considerarse iniciada en noviembre de 1975, cuando, tras la desaparición del anterior jefe del Estado, los distintos actores, cada uno con su estrategia, comenzaron a tantear el terreno con vistas a una solución política de futuro. Concluía cuando después de tres largos años se aprobaron la Constitución y los primeros Estatutos de Autonomía que consagraron las nuevas instituciones y las reglas de juego del naciente sistema político. Su realización dio paso a la consolidación democrática, que presentó caracteres diferentes por desarrollarse en una realidad no asentada definitivamente pero con referencias básicas establecidas. Su terminación no puede fecharse antes de 1986, una vez que se hubo llevado a cabo el referéndum nacional sobre la permanencia de España en la OTAN.

Adam Przeworski aludía hace ya algunos años a las dos estrategias investigadoras existentes a la hora de enfrentarse al examen de las transformaciones de los regímenes políticos². Una pone el acento en las condiciones objetivas, con especial énfasis en las económicas y sociales, y nos introduce en una lógica argumentativa con ciertas dosis de determinación; la otra se interesa sobre todo por los actores políticos y las instituciones y enfatiza sus decisiones y sus comportamientos estratégicos. Hasta finales de los años setenta las ciencias sociales se orientaron de modo prioritario en su investigación hacia la temática de las situaciones preexistentes, pero desde entonces el progresivo dehilitamiento de esta tendencia ha coincidido con la potenciación de la dimensión política en los análisis sobre el cambio de régimen, haciendo hincapié en que la democratización está muy ligada a la relación entre los actores políticos. Así las cosas, en algunas interpretaciones, sobre todo en el campo de la politología, se ha llegado a minimizar sobremedida la importancia de la estructura socioeconómica, a la que se atribuye escasa relevancia en la conformación del desarrollo político. En este sentido, la mera descripción de la dinámica política generada tras la

² A. PRZERORSKI, «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia», en G. O'DONNELL, PH. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 3. *Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 79-80 (el texto en inglés es de 1986).

desaparición de Franco se percibe como insuficiente con vistas a la explicación del proceso de transición que se va a analizar en este trabajo. Parece, pues, lógico meditar sobre dicha dinámica desde los presupuestos de prominencia que hoy confieren las ciencias sociales a la esfera política y desde una teoría de la acción social, pero contando con los condicionamientos y posibilidades que ofrece la realidad social en la que aquélla se inserta, con la finalidad de perfilar una interpretación compleja y coherentemente construida. En definitiva, es necesario discernir en el tiempo las relaciones mutuas que se dan entre los distintos niveles de la realidad y jerarquizar los diferentes factores que en ellas se manifiestan ¹.

Pero si la descripción de la dinámica política y de los comportamientos y estrategias de los distintos actores no agota las posibilidades de explicación de la transición a la democracia en España, tampoco otras arraigadas interpretaciones han tenido capacidad para esclarecer el proceso de forma plenamente satisfactoria, aunque en alguna de ellas se sustancien aportaciones fundamentales. El enfoque funcionalista de los prerequisites resulta con frecuencia demasiado determinista y en ciertas formulaciones extremadamente burdas termina por apenas conceder algún papel a la oposición antifranquista; el planteamiento estructuralista de la división en el seno del bloque dominante, concebido por Poulantzas, acaba siendo inaplicable por las numerosas excepciones que admite en la práctica, y la teoría de la movilización confiere a la protesta de ciertos sectores de la sociedad (trabajadores, estudiantes...) un protagonismo excesivo y una incidencia transformadora desproporcionada, sobrevalorando, en suma, la perspectiva social del cambio político. La interpretación que se adelanta en estas páginas se articula fundamentalmente en torno al importante papel desempeñado en el proceso de transición por el poder político a causa del elevado grado de autonomía que el Estado franquista había adquirido en sus relaciones con las distintas clases y sectores sociales y tiene en consideración las favorables condiciones estructurales en las que se produjo.

2. Transición económica y cambio social

El modelo de desarrollo económico «hacia adentro» que la política autárquica de la postguerra había conformado entró en crisis irreversible

¹ J. R. DÍAZ GIJÓN, «Estrategias de análisis y modelos de transición a la democracia», en J. TUSELL y A. SOTO (eds.), *op. cit.*, p. 94.

a finales de los años cincuenta cuando la carencia de reservas de divisas exigió la apertura del sistema. De una economía muy intervenida y cerrada se pasaba **-no** sin dificultades- a otra que al morir Franco en 1975 había recorrido una buena parte del camino que conduce a una verdadera economía de mercado, se había insertado con cierto éxito en la división internacional del trabajo y no podía prescindir de las estrechas conexiones establecidas con las economías de otros muchos países. España aceleró sobremanera desde principios de los sesenta el buen ritmo de crecimiento económico del decenio anterior, y beneficiándose **-con** algún retraso- de la fase expansiva que entonces vivió el mundo occidental, conoció un período sin igual de rápido y acusado desarrollo que se mantuvo hasta casi el ocaso del régimen, cuando la crisis económica internacional de 1973 penetró en el interior de nuestras fronteras. El capitalismo español logrará alcanzar un aumento medio del 7 por 100 del PIB entre 1961 y 1974, no superado por ninguna otra de las naciones de la OCDE con la excepción de Japón. Todo ello se combinó con grandes variaciones en la estructura productiva, de tal modo que con relación al PIB entre 1959 y 1975 la agricultura evolucionó del 22 al 9 por 100; la industria, del 35 al 38 por 100, y los servicios, del 43 al 53 por 100. Con respecto a la media de los doce países que en 1986 formarán la Comunidad Europea, el nivel de vida de los españoles había pasado del 59 en 1959 al 81,9 por 100 en 1975.

Con el desarrollo económico se puso en marcha un proceso de profundas transformaciones en el seno de la sociedad española, que provocó un inmenso dinamismo social y mudó su propia faz. Se trató de una cadena de mutaciones sociales de hondo calado, con efectos mpturistas irreversibles y fraguado en un tracto temporal muy limitado que devino uno de los fenómenos más descollantes y trascendentes de nuestra historia contemporánea. Durante la larga era de Franco no sólo aumentó en proporciones considerables el número de españoles, sino que éstos cambiaron de modo sustancial en sus maneras de vivir, trabajar y pensar. De 1940 a 1975 la población de nuestro país había crecido del orden del 38,5 por 100. Entre ambas fechas, la emigración había vaciado en buena parte el campo y llenado las ciudades, en las que su población activa se dedicaba a actividades relacionadas con la industria y los servicios. Simultáneamente, la vieja y rígida estructura social con hondas raíces en el mundo mral se fue transformando. Se formó una numerosa clase obrera industrial y de servicios y se

abrieron paso unas nuevas clases medias. La sociedad de consumo estaba entrando en la vida de los españoles. Éstos podían disponer también de una serie de importantes prestaciones y servicios sociales que configurarían una sólida base para edificar poco tiempo después el Estado del Bienestar. En este contexto, los estilos de vida y las mentalidades tradicionales no resultaron inmunes al envite modernizador y sufrieron igualmente una notable metamorfosis. Emergió una cierta cultura democrática y renació la conflictividad social.

El cambio social supuso un salto de relevancia histórica que aproximó nuestra sociedad a la de las naciones transpirenaicas, pero en el momento de la desaparición física de Franco el grado de desarrollo socioeconómico y de modernización social de España no resistía la equiparación con el de los países europeos más prósperos. Además, las transformaciones sociales se habían realizado a veces con un coste humano muy elevado y habían afianzado una estructura de clases muy desigual que se levantaba sobre un injusto reparto de la renta. La regresividad del sistema fiscal consolidaba esta situación y dificultaba al Estado autoritario paternalista cumplir la función redistributiva que después llevaría a cabo el Estado del Bienestar mediante un mayor número de servicios públicos que estarían, por añadidura, mejor dotados de recursos económicos. En fin, la simple existencia del régimen imponía una serie de barreras a la expansión de nuevas formas de vida y la represión seguía haciendo mella en la propagación de ideas democráticas.

El cambio social, que estuvo estrechamente ligado al intenso desarrollo económico producido desde los inicios de los años sesenta, creó condiciones favorables para la implantación de la democracia post-franquista. En este sentido es importante resaltar que en buena medida la crisis del régimen franquista, que se había convertido en el gran problema nacional a resolver a la muerte del fundador, se debió a su incapacidad para afrontar las consecuencias de la transformación socioeconómica que había potenciado⁴. Al término de la dictadura se había producido una auténtica crisis de adaptación política, que venía principalmente motivada por la disfuncionalidad que existía entre el dinamismo de su sociedad, verdaderamente refundada y necesitada de cauces abiertos y flexibles para expresarse, y la persistencia de su

⁴ W. L. BERNECKER, «La transición en el mareo histórico del siglo xx español», en J. UGARTE (ed.), *La transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1998, pp. 26-34.

régimen político, cerrado y obsoleto, en el contexto hostil de una Europa totalmente democrática, tras la caída de las dictaduras de Portugal y Grecia⁵. Los españoles —con significativas excepciones- no se sentían identificados con los viejos y permanentes valores del franquismo, a pesar de que en la mayor parte de la población prevalecía el sentimiento de satisfacción por haber mejorado sustancialmente su estatus socioeconómico sobre el de rechazo hacia una realidad que también presentaba grandes desigualdades y problemas de considerable entidad. En general, pues, la sociedad se hallaba en 1975 preparada para la democracia. Esto significaba que las autoridades franquistas se encontraban en una situación en la que disponían de un cierto margen de maniobra para articular políticas de reforma.

De cara al desarrollo de la transición política resultó decisivo el hecho de que la fuerte expansión del capitalismo y la consiguiente modernización social hubieran tenido lugar antes de que aquella se materializara, porque en gran parte daba por solucionado —en contraste con lo que normalmente sucede en las naciones que han de recorrer al mismo tiempo el camino de la liberalización de su sistema económico y la senda de su cambio político- lo que Claus affe ha denominado el «dilema de la simultaneidad», al permitir un modelo escalonado del proceso de democratización en el que se redujeron sensiblemente los obstáculos a superar. Así las cosas, al llevarse a cabo ambas transiciones —la económica y la política- una a continuación de la otra, se eliminaron numerosas interferencias engorrosas con las que otros países tuvieron que enfrentarse (.

Al morir Franco se daban, pues, condiciones de posibilidad para pasar a un régimen democrático. Ello no suponía que estuviera necesariamente determinado que así ocurriera, y menos aún que el proceso concreto de transición a la democracia tuviera que hacerse tal como discurrió. Una explicación completa de estas relevantes cuestiones nos obliga a reflexionar acerca de la actuación de los actores que intervinieron en dicho proceso.

⁵ R. COTARELO, «La transición democrática española», en R. COTARELO (compilador), *Transición política y consolidación democrática (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 4-5.

(J. CASANOVA, «Las enseñanzas de la transición democrática en España», en M. REDEROW SAN ROMÁN, «La transición a la democracia en España», *AYER*, núm. 15, 1994, pp. 17-21.

3. La vía de **la** reforma interna

Las posiciones políticas que en los meses siguientes a la muerte del dictador defendían el gobierno de Carlos Arias Navarro y la oposición estuvieron muy polarizadas. El Ejecutivo pretendió imponer la lógica del perfeccionamiento del régimen franquista frente a la de la ruptura con el mismo que planteaban como alternativa las fuerzas de la oposición democrática. La propuesta gubernamental partía de la conveniencia de remover obstáculos y realizar alteraciones en las estructuras políticas existentes, pero sin llegar a aceptar nunca la necesidad de establecer en España una auténtica democracia política. Las limitadas reformas que se proponían se articulaban mediante modificaciones **-que** no llegaron a ver la **luz**- en varias de las Leyes Fundamentales y en determinados aspectos de la legislación ordinaria. Éstos se concretaron en la Ley sobre el Derecho de Reunión de 29 de mayo y en la Ley sobre el Derecho de Asociación Política de 9 de junio, que se completó con el correspondiente cambio en el Código Penal, aprobado por las Cortes el 15 de julio de 1976, ya producida la dimisión de Arias Navarro.

La propuesta política del Gobierno no contenía un verdadero programa de reformas con fines específicos, no preveía un calendario detallado de actuaciones y no contemplaba la posibilidad de pactar con la oposición, a la que el poder negaba el derecho de intervención en la vida pública salvo para representar el papel que a la más moderada graciosamente se le asignara. La ruptura democrática demandada por la oposición era interpretada por el Gobierno como un acto revolucionario que partiendo de cero haría el juego al comunismo y al separatismo. Carlos Arias era un político absolutamente compenetrado con el franquismo que ya en vida del dictador había propuesto un programa con ciertas reformas, en la línea que entonces preconizaba el sector aperturista. Buscaba la adaptación del régimen a las nuevas circunstancias históricas del momento y, una vez muerto Franco, colmar el vacío que produciría su ausencia. Pero si esta política logró suscitar ciertas esperanzas en varios sectores sociales mientras Franco estuvo al frente del Estado, después de su desaparición se mostró claramente insuficiente. Aparecía con tales limitaciones que cada vez satisfacía en menor grado las aspiraciones democráticas populares, que con el paso del tiempo iban en aumento.

La alicorta reforma política del gobierno Arias no resistió la contestación de los grupos inmovilistas del régimen, que la consideraban

excesivamente avanzada, ni sobre todo, el rechazo frontal del movimiento opositor, que insistía en alcanzar una solución política pluralista asentada en la voluntad popular. Pero el Gobierno evitó el vacío de poder e impidió la ruptura con el régimen, a la que aspiraba la oposición. Ésta había contribuido decisivamente con su movilización a paralizar el proyecto gubernamental pseudorreformista, pero no lograría después dirigir el proceso hacia la democracia, a pesar de lo mucho que lo empujó ⁷.

La sensación de bloqueo político en que parecía haberse instalado España llevó a la dimisión del gobierno Arias el 1 de julio de 1976, a la que no fue ajeno el propio Rey, que consideraba que la acción política del presidente, sin una línea definida, presentaba excesivas vacilaciones e incoherencias. Sin embargo, la situación sociopolítica de ese momento ofrecía bastantes diferencias con la que mostraba el país siete meses antes. Aunque a simple vista pudiera parecer que pocas cosas se habían transformado en profundidad, en realidad se habían producido evoluciones significativas, si bien a veces de forma casi imperceptible. Seguían siendo muy fuertes los elementos de continuidad con el pasado, pero se habían potenciado las expectativas de cambio, aunque no se manifestaran de igual modo que a la muerte de Franco. La experiencia de lo ocurrido en los últimos meses había conducido a sectores de la oposición y del mismo régimen a formular consideraciones más realistas que las hasta entonces realizadas a la hora de analizar el futuro político, ablandando algunas posiciones maximalistas ⁸. En algunos de los componentes más moderados de la oposición, aglutinada desde marzo de 1976 en Coordinación Democrática, se estaba originando una progresiva desconfianza en las posibilidades de imponer la ruptura democrática e incluso se llegaba a cuestionar su conveniencia. En el seno del régimen acabó por definirse un relativamente amplio y variado sector reformista -con antecedentes dispersos en el tardofranquismo- que interiorizó de forma concluyente la imposibilidad de perpetuar la dictadura, y apoyándose en la Corona asumió la necesidad ineludible de tomar la iniciativa en la construcción de la democracia a partir de las estructuras políticas existentes. Sería

⁷ J. ARÓSTEGUI, «La transición política y la construcción de la democracia (1975-19(6))», en J. A. MARTÍNEZ (coord.). *Historia de España. Siglo XX. 1939-1996*, Madrid, Cátedra, 1999, p. 263

⁸ A. SOTO, *La transición a la democracia. España, 1975-1982*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 29 ss.

precisamente esta opción reformista la que impusiera su lógica en el proceso del cambio político postfranquista.

La alternativa reformista tomará cuerpo oficialmente el 3 de julio de 1976, cuando Adolfo Suárez, buen conocedor del funcionamiento del régimen franquista, sea designado presidente del Gobierno. El nuevo Ejecutivo supo aprovechar el fracaso del anterior y evitar muchos de los errores cometidos en los meses que le precedieron. El presidente y su equipo fueron conscientes del peligro que para la misma monarquía de don Juan Carlos había supuesto la política vacilante y alicorta del gobierno de Arias Navarro. En este sentido no es correcto afirmar que su acción política arrancara de cero. La experiencia de la que partía le resultó muy útil. Desde esta perspectiva, el período de actuación del Ejecutivo de Arias Navarro no puede considerarse como un eslabón perdido. Cabe, más bien, interpretar la política gubernamental desarrollada entonces como un mal necesario ⁹.

El Gobierno de Adolfo Suárez nacía de «la legalidad sucesoria y el *statu quo* político» ¹⁰. Pero en seguida buscó su legitimación en su actuación política, a pesar de que ésta tuvo una buena dosis de improvisación ¹¹. Al manifestar desde el principio su firme voluntad de alcanzar la democracia, logró poner de relieve sus diferencias sustanciales con la línea continuista, lo que propició la posterior negociación con las fuerzas de la oposición y su presentación como tercera vía. Comprendió muy pronto que no podía considerarse representante de toda la sociedad española, sino de una parte de la misma, lo que lógicamente implicaba diseñar una política propia que pudiera ofrecerse como alternativa diferenciada para poder competir con otras. Para el nuevo Ejecutivo existía una potencial oferta política plural que no era posible ignorar si se pretendía iniciar un proceso de cambio hacia la democracia que tuviera visos de realismo y credibilidad.

El gobierno de Suárez fue consciente desde el primer momento de la necesidad de tomar la iniciativa política para conseguir imponer de forma pacífica su proyecto de reforma. A mediados de julio hacía pública su declaración programática en la que se afirmaba como principio

⁹ Ch. T. POWELL, «El primer gobierno de la Monarquía y la reforma de Suárez», *Revista de Occidente*, núm. 54, noviembre 1985, pp. 5-21.

¹⁰ R. DEL ÁGUILA, «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», R. COTARELO (compilador), *op. cit.*, p. 57.

¹¹ J. P. FLIS, «El proceso en transición», en P. YSASI SOLANES (ed.), *La transició a Catalunya i Espanya*, Barcelona, Fundació Doctor Vila d'Abadal, 1997, p. 41.

básico la residencia de la soberanía en el pueblo y se concretaba la fecha de 30 de junio de 1977 como límite para celebrar unas elecciones generales. Al tiempo que el Gobierno tomaba algunas medidas que habían sido demandadas por la oposición -como una amnistía relativamente amplia, por ejemplo- la idea de la reforma política iba adquiriendo un mayor perfil. Se materializaría desde la legalidad franquista a través de los canales institucionales que ella misma preveía, aunque no se agotaba en una simple reestructuración del régimen dictatorial, sino que acabaría trascendiéndolo. El proceso de reforma política se diseñaba con un final rupturista con el franquismo al desembocar en un régimen democrático cualitativamente diferente. La lentitud en el desarrollo de la reforma y su control por parte del Gobierno eran características fundamentales del proceso que se proponía. En fin, la reforma política fue la gran apuesta histórica del Ejecutivo de Adolfo Suárez, que logró sacarla adelante con enormes dificultades y no pocas tensiones.

Con el apoyo del Rey, que jugó un papel destacado debido a la autoridad y legitimidad de que gozaba ante las instituciones y aparatos del Estado, el nuevo gobierno Suárez, consciente de los límites de su poder, decidió desde el primer momento restablecer la democracia con el máximo respaldo posible de los sectores franquistas y de los llamados poderes fácticos, algunos de los cuales estaban incrustados en diferentes instancias de poder. La estrategia gubernamental se dirigía también a captar la voluntad de la oposición democrática para que asumiera la opción de la reforma y abandonara la línea rupturista que todavía mantenía, aunque con menor presión en la calle. El Gobierno redujo desde el principio los niveles de represión, facilitó a la oposición una mayor libertad de movimientos y empezó a conectar con algunos de sus líderes no comunistas. Aunque la oposición no incorporó a su estrategia de inmediato la propuesta política del Gobierno, no tardó en hacer una valoración más realista de la nueva situación, e incluso los grupos más moderados la consideraron de forma positiva ¹². En este proceso la creciente desmovilización popular dejaba un espacio cada vez mayor al protagonismo de las elites políticas.

La iniciativa del Gobierno se concretó prioritariamente en el Proyecto de Ley para la Reforma Política, que fue presentado por Adolfo Suárez a la cúpula militar, requiriendo su consentimiento. Una vez informado

¹² P. PRESTON, *EL triunfo de la democracia en España: 1969-1982*. Barcelona, Plaza-Junés, 1986, p. 128.

por el Consejo Nacional del Movimiento fue aprobado por las Cortes orgánicas el 18 de noviembre de 1976 y ratificado por el pueblo español en el referéndum del 15 de diciembre. La Ley para la Reforma Política reconocía la soberanía popular y los derechos fundamentales de la persona y creaba unas Cortes democráticas que podían modificar las Leyes Fundamentales en aquello que la propia ley no hubiera derogado; en todo caso, podían establecer una nueva legalidad siempre a través del procedimiento contemplado en el mismo texto ¹³. El Gobierno había conseguido por vía legal la desvinculación del régimen en un «pacto» con la mayoría de las fuerzas franquistas. Por lo demás, dado el camino que había tomado entraba dentro de la lógica política que la oposición no se hubiera prestado a recorrer el trayecto andado hasta aquí. La fuerte institucionalización del régimen franquista reforzó su capacidad para resistir la presión rupturista de la oposición democrática e hizo prácticamente ineludible la participación de las autoridades de la dictadura en el proceso de desmantelamiento de la misma ¹⁴.

Así las cosas, la aprobación de la Ley para la Reforma Política desbloqueaba el sistema cerrado que configuraban las Leyes Fundamentales y propiciaba la apertura de un proceso constituyente sumamente atípico, lleno de ambigüedades legales e inexistente en el Derecho constitucional comparado. Con la nueva ley en vigor, la reforma política era todavía muy limitada y apenas había superado la fase de reforma otorgada, pero cumplía los requisitos mínimos para avanzar hacia la democracia. Desde comienzos de 1977 el Gobierno desmontaría algunas de las instituciones esenciales de la dictadura y sentaría las bases jurídico-políticas mínimas para que se pudieran celebrar las elecciones del 15 de junio de 1977. En este sentido, la legalización del PCE supuso la eliminación de un obstáculo importante e inyectó una buena dosis de credibilidad al proceso de transición política.

El resultado del referéndum del 15 de diciembre de 1976 fue un gran éxito político del gobierno Suárez, que supo administrar con cierta mesura. La oposición democrática salió sin embargo bastante debilitada, y la opinión pública y el Gobierno percibieron daramente esta situación. Pero en la misma estrategia gubernamental se había incubado la necesidad de contar con la oposición a partir de un punto determinado en el recorrido de la reforma. La fase de construcción del nuevo sistema

¹³ R. MORODO, *La transición Política*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 117 ss.

¹⁴ I. CASANOVA, «(España como modelo de cambio?», en J. UGARTE (ed.), *op. cit.*, p.44.

no era factible sin la participación de las organizaciones que habían defendido la ruptura. En concreto, su presencia en las elecciones era absolutamente imprescindible para que éstas adquirieran legitimidad democrática. De este modo, las fuerzas antifranquistas podían incorporarse a la vía de la reforma desde una posición de relativa fortaleza. Por lo demás, a estas alturas no era fácil para la oposición asumir la responsabilidad de renunciar a engancharse al proceso iniciado y correr el riesgo de que éste descarrilara.

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

La Constitución de 1978 culminaba el proceso de reforma, cerraba definitivamente el triste capítulo de la Guerra Civil y marcaba una auténtica ruptura jurídico-política con el régimen franquista. El texto constitucional era un documento válido para regular la vida política de los españoles y sentaba las bases para dar solución a los grandes problemas históricos que el país venía arrastrando: la disyuntiva Monarquía-República, la articulación de un Estado que respetara la pluralidad social, cultural y lingüística del país y las relaciones Iglesia-Estado.

4. El papel central del poder político

En ámbitos académicos y políticos se ha insistido en resaltar, desde los inicios del proceso de la transición, el papel de la burguesía española como fuerza impulsora del mismo. La tesis central de tal línea explicativa, que de algún modo implica una concepción instrumentalista del Estado y una cierta visión mecanicista de las relaciones de aquél con las

distintas clases sociales, deriva de la idea de estimar que la burguesía como clase dominante se desprendió del Estado franquista por considerar que éste ya no defendía convenientemente sus intereses, en especial a largo plazo. Los líderes políticos que llevaron a cabo la transición no habrían sido sino meros servidores de los poderes económicos que controlaron en la sombra el proceso¹⁵. Ahora bien, sentada la idea nuclear de que la burguesía como clase dominante impulsa el cambio político al presumir obsoleto el Estado franquista, esta forma de explicación conoce diferentes variantes interpretativas. Una de ellas la ofrece Poulantzas, que en un estudio comparado sobre los casos de Portugal, Grecia y España y en el mareo de los grandes problemas que genera el propio desarrollo del imperialismo y su influencia en nuestro país, hace recaer sobre la fracción de la burguesía «interior», en el contexto de la intensificación de la lucha por parte del movimiento obrero y popular, el impulso liberalizador de la dictadura frente a la opción no democrática que mantiene la burguesía «compradora»¹⁶. Pero frente a ella, otras interpretaciones consideran que todas las fracciones de la burguesía española se implicaron en el proceso de liberalización del régimen franquista, comprometiendo, según alguna versión, incluso a la burguesía financiera, considerada en principio más reaccionaria¹⁷.

Pero estas u otras interpretaciones, que destacan la relevancia del conjunto de la burguesía o de alguna de sus fracciones en el proceso de transición de la dictadura a la democracia actuando políticamente con gran coherencia de clase en función de sus intereses, pueden ser en mayor o menor grado cuestionadas. No hay evidencia empírica de que dicha clase social jugara en este proceso un papel tan importante y decisivo¹⁸. La burguesía, fundamentalmente la gran burguesía financiera e industrial, se beneficia del Estado franquista y un grupo de su elite está muy conectado con el mismo. Sin embargo, en la medida en que no dispone de representación orgánica en él, no lo controla. Además, se encontrará a la salida del franquismo con grandes dificultades para ejercer su hegemonía social. Si antes de morir Franco

¹⁵ J. ÁLVAREZ JUNCO, «Del franquismo a la democracia», en A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA (eds.), *La Historia Contemporánea en España*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1996, pp. 161-162.

¹⁶ N. POULANTZAS, *La crisis de las dictaduras. Portugal, Grecia, España*, Siglo XXI, Madrid, 1976.

¹⁷ Y. ROBINSON PÉREZ, «Transición de la dictadura a la democracia. Los casos de España y Brasil», *Artes*, núm. 2, marzo 1985, p. 69.

¹⁸ J. M. MARAVALL, *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1985, pp. 20-21.

se planteó alguna vez la necesidad de un cambio democrático, probablemente se sintió bloqueada ante el temor a ser desbordada por posibles movimientos de masas. En estas condiciones, la voluntad democratizadora de la burguesía española difícilmente podría ser el soporte básico de la transición en nuestro país. Así las cosas, debe orientarse la mirada hacia las nuevas clases medias y la clase obrera industrial y de servicios en las que prendieron más ampliamente los valores democráticos y en cuyo ámbito surgieron organizaciones más comprometidas con la lucha antifranquista¹⁹.

Con todo, cuestionar la intervención orgánicamente articulada de la burguesía española o de alguna de sus fracciones en la transición política no significa negar que un pequeño sector de la misma, con posiciones a veces cercanas al aparato del Estado, estuviera empujando, no sin vacilaciones, dicho proceso y, en algunos casos, participando de forma directa desde el sector reformista del régimen. Este sector, ante las presiones populares, encabezó -con dificultades- la reforma valiéndose de las anteriores estructuras de poder. Debido a la evolución que había sufrido durante la dictadura, el propio Estado sirvió de plataforma para el cambio, pese a la hostilidad presentada por ciertas fuerzas instaladas en su propio seno.

Desde sus primeros años el Estado franquista llevó a cabo una política de fomento industrial que pretendía crear la autosuficiencia económica frente al exterior y reforzar la defensa nacional. El Estado intervino para sentar las bases de la industrialización privada por medio de facultades administrativas y de la concesión de garantías y beneficios y tuvo una participación directa a través del INI. Pero el desarrollo industrial generó inexcusablemente la necesidad de una mayor racionalización económica y administrativa, por lo que al compás de la liberalización y fuerte crecimiento de la economía española se produjo también un proceso de racionalización en las propias estructuras burocrático-administrativas estatales. Desde 1957 se comenzó una reforma de la Administración Pública que, aunque con grandes limitaciones, puede ser considerada de gran valor para el momento. Efectuada con criterios de aumento de la eficacia y de la racionalización de la actividad administrativa, exigió «la aprobación de varias leyes importantes (la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, la de Procedimiento Administrativo, la de Entidades Estatales Autónomas y la de Funcio-

¹⁹ C. MOLINERO y P. YSÁS, "Movimientos sociales y actitudes políticas en la crisis del franquismo», *Historia contemporánea*, núm. 8, 1992, pp. 269-279.

narios Civiles del Estado, fundamentalmente), así como una serie de reformas orgánicas (desde la creación de nuevos ministerios hasta la de oficinas de información, destacando el establecimiento de secretarías generales técnicas en todos los ministerios), funcionales (básicamente respecto del procedimiento administrativo y de la contratación) y, sobre todo, relativas al sistema de la función pública»²⁰. Se ponían así las bases para una progresiva diferenciación de la Administración con respecto al Gobierno y se propiciaba el que los funcionarios pudieran adoptar políticamente actitudes cada vez más neutrales. Desde finales de los años cincuenta se venía produciendo igualmente una fuerte expansión del Estado que no sólo se concreta en la ampliación de sus funciones más tradicionales, sino que afecta también a actividades en las cuales históricamente había tenido escasa presencia. Se configura un extenso y potente sector público (empresas industriales, transportes, sanidad, educación, etc.) que le proporciona gran influencia en la realidad social española. En fin, el Estado franquista se proyectaba sobre la sociedad de forma considerablemente más profunda que en ninguna otra etapa de nuestra historia contemporánea. En el País Vasco, sin embargo, esta proyección se había debilitado al final del franquismo²¹.

El impulso racionalizador de las estructuras burocrático-administrativas del Estado tiene como promotora a la elite tecnocrática instalada ahora en el poder que representa los intereses del capital en sentido globalizador, es decir, los intereses de la racionalización capitalista²². Dicha elite tiene grandes conexiones con la Administración Pública debido a que los procesos anteriormente descritos han fortalecido la tendencia a la configuración de un Estado muy burocratizado, donde los altos cuerpos de funcionarios han adquirido un gran poder interno y, dada la ineficacia del partido único para generar una auténtica clase política, han servido con frecuencia de cantera para ocupar cargos políticos.

El Estado franquista, pues, debido al proceso de racionalización que había sufrido y a su gran crecimiento, no puede considerarse como

²⁰ M. BELTRÁN VILLALBA, «La Administración Pública y los funcionarios», en S. GINER (dir.), *España. Sociedad y Política*, Madrid, Espasa-Calpe, p. 322.

²¹ M. MONTERO, «La transición y la autonomía vasca», en J. UGARTE (ed.), *op. cit.* p.104.

²² J. CASANOVA, «Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia», en T. CARNERO AHIAT (ed.), *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 259-262.

una mera herramienta de las clases dominantes o de alguna de sus fracciones, a pesar de sus muchas conexiones con ellas, porque había adquirido una amplia autonomía, entendida ésta como la capacidad de «formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad»²³. La considerable autonomía de la que gozó el Estado franquista es lo que mejor explica el destacado papel que éste tuvo en el proceso de transición de un régimen a otro, mientras se producía su propia transformación democrática a través de la legalidad vigente. Por lo demás, dentro de ese Estado había disminuido el papel del Ejército como columna vertebral del mismo, viendo de esta forma recortada «su relevancia en el conjunto de las instituciones con poder social y político»²⁴. Ello contribuyó a que, a pesar de sus muchas reticencias, el Ejército no bloqueara la transición a la democracia. En este sentido, el Rey tuvo también una influencia destacable y sirvió de vínculo entre el viejo y el nuevo régimen, facilitando la transferencia de lealtad de las Fuerzas Armadas.

La acción del Estado se dejó sentir igualmente en la formación y desarrollo de la *VCD*, Canalizada la reforma política por el gobierno Suárez con el apoyo en las estructuras del Estado, después de la aprobación de la Ley para la Reforma Política la derecha española necesitaba contar con un partido para concurrir a las primeras elecciones democráticas del postfranquismo. Y ese partido no podía ser *AP*, que era percibido por la opinión pública como una fuerza continuista con el régimen anterior. El origen de la *VCD* estuvo en una serie de pequeñas organizaciones que a comienzos de 1977 habían formado el Centro Democrático, con la presencia de democristianos, liberales y socialdemócratas. En esta estructura partidaria desembarca Adolfo Suárez tras un proceso de negociaciones y fuertes tensiones. El resultado final es la creación de la coalición electoral *UCD*, que se presenta públicamente el 3 de mayo de 1977. A ella se incorporan también antiguos franquistas que estaban por la senda de la reforma. En realidad, la *VCD*, convertida con dificultades en partido político a partir de un acuerdo del comité ejecutivo de finales de 1977, era una formación política hecha con la protección del poder y amparada en el prestigio

²³ T. SKOCPOL, «El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación», *Zona abierta*, núm. 50, enero-marzo 1989, p. 86.

²⁴ S. JULIÁ, «Transiciones a la democracia en la España del siglo XX», *Sistema*, núm. 84, mayo 1988, p. 38.

del que entonces gozaba Adolfo Suárez. Desde su mayoría relativa en el Parlamento y como soporte del Gobierno canalizó el proceso constituyente de la transición política y, a través del pacto con la oposición, logró una Constitución consensuada. Al tiempo, llevó a cabo una política socioeconómica que en general no puede tipificarse como conservadora, pues aumentó el sector público y potenció el Estado del Bienestar «en el marco de acuerdos neocorporatistas, que se han considerado típicos de los partidos socialdemócratas en toda Europa»²⁵. En realidad, ni la *VCD* ni Suárez, que en todo momento se mantuvo como una incógnita para el gran poder económico, pueden considerarse rigurosamente representativos del capital aunque defendieran genéricamente sus intereses. Así las cosas, en la crisis y desaparición de *VCD* tuvieron mucho que ver sus debilidades ideológicas y sus luchas internas, pero conviene tener presente también la distancia que media «entre los intereses a gestionar por un coherente partido de centro-derecha y la tentación populista de Adolfo Suárez»²⁶. En estas condiciones, el relajamiento del consenso con la oposición a medida que avanzaba el proceso democrático dejaba a la *VCD* muy debilitada. La clase política reformista del franquismo había sido capaz de liderar la transición utilizando el Estado. No logró, sin embargo, articular de forma estable y duradera a los sectores sociales a los que aspiraba a representar, porque una buena parte de ellos carecía de una visión histórica de largo alcance.

Los problemas que plantea el nacimiento de la CEDE como gran asociación de los empresarios españoles y sus relaciones con la *VCD* ilustran en gran medida cuanto se acaba de indicar. Durante los años de la transición política los empresarios padecen una relativa desorganización, tienen dificultades para crear sus propias asociaciones y en su gran mayoría manifiestan una postura bastante defensiva ante la nueva situación política que se abre camino. Sólo un sector minoritario del empresariado tiene fuerte conciencia de clase, considera necesario impulsar el fenómeno asociativo y apoyar también el proceso de transición a la democracia, aunque su práctica política conlleve a menudo limitaciones y contradicciones importantes. El resto, mucho más numeroso, conformado en gran medida en el contexto del fuerte desarrollo

²⁵ Y. PÉREZ DÍAZ, «Los empresarios y la clase política», *Papeles de Economía Española*, núm. 22, 1995, pp. 8-9.

²⁶ A. DE BLAS GUERRERO, «La transición como objeto de estudio», en J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. DE BLAS (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989, p. 60.

económico de los años sesenta, se presenta con gran confusión política y «con escasa conciencia de clase e ideológicamente retardado»²⁷, limitando el avance y el funcionamiento de sus organizaciones y condicionando su estrategia. En esta situación nació la CEDE el 29 de junio de 1977, producto de la fusión de cuatro organizaciones preexistentes (Fomento del Trabajo Nacional, Confederación General Española de Empresarios, Confederación Empresarial Española y Agrupación Empresarial Independiente), que formaron una comisión gestora a cuya cabeza se colocó Carlos Ferrer Salat, que consolidará su liderazgo tres meses después en la asamblea constituyente. El objetivo de la cúpula empresarial era configurar una organización auténticamente representativa de los empresarios españoles. Pero su primera andadura no fue nada fácil, porque tuvo dificultades para encontrar una línea de actuación definida debido a la diversidad de colectivos que pretendía representar y a la inmadurez política de muchos de ellos. La estrategia inicial pensada para superar estos obstáculos consistió en proponer objetivos de carácter muy general que engancharan a todos, mientras se intentaba afianzar la imagen de una organización que era reconocida por el Gobierno y los sindicatos. En esta misma dirección, desde un principio, los líderes de la patronal emprendieron una serie de iniciativas de reafirmación empresarial. Así, llevaron a cabo entrevistas con el Rey, con miembros del Gobierno y con dirigentes de partidos y sindicatos, expresaron en público sus opiniones y críticas ante diversos problemas, fundamentalmente económicos, y prepararon movilizaciones y concentraciones masivas de empresarios en las que éstos aparecieron con un perfil muy reivindicativo.

Este proceso de reafirmación empresarial chocó frecuentemente con la política socioeconómica del Gobierno, con el que la CEDE tuvo en estos años unas relaciones poco fluidas y llenas de reticencias. La dura reacción que ésta tuvo contra los Acuerdos de la Moncloa marcó en este campo las pautas para el futuro²⁸. Es cierto que, en principio, la organización empresarial no tenía grandes dificultades para percibir a VCD como su fuerza política de referencia. Era el partido que gobernaba, había sido votado por casi la mitad de los empresarios y ocupaba un espacio político teóricamente coincidente con sus posiciones. Pero

²⁷ S. ACUILLAR, «El asociacionismo empresarial en la transición postfranquista», *Papers*, núm. 24, 1985, p. 60.

²⁸ E. LLUCH, «Transición económica y transición política: la anomalía 1978-1980», en J. TUSELL y A. SOTO (eds.), *op. cit.*, p. 254.

en realidad prácticamente nunca se sintió compenetrada con su actuación política ni con la del Gobierno. Acabada la transición, las relaciones con el Ejecutivo mejoraron temporalmente, pero volvieron a deteriorarse hasta el punto de que la organización empresarial hizo lo posible por canalizar todos sus esfuerzos en apoyo de AP, obstaculizando en lo que pudo la opción centrista. La dirección de la CEüE tomó desde el principio posiciones bastante politizadas y se sintió traicionada por lo que ella consideraba que era una política socialdemócrata y de izquierdas que el Gobierno llevaba a cabo con los votos de la derecha. En algún caso, como cuando se movilizó hasta conseguir el bloqueo en el Parlamento del Proyecto de Ley de Acción Sindical en la Empresa, a principios de 1978, la CEüE llegó a acusar a la VCD de apoyar una normativa propia del bolchevismo. En contraposición a la política económica gubernamental, la organización empresarial, que tuvo especiales problemas con los ministros encargados de dirigir las áreas económicas, demandó con insistencia la reducción del déficit del sector público, la rebaja de impuestos, mayor facilidad para la obtención de créditos, unas relaciones laborales más flexibles y la disminución de los costes sociales que tenían las empresas.

En resumidas cuentas, la burguesía española padecía una crisis de representación política que no se solucionó con la formación de la VCD y su práctica política. Además, en conexión con este problema, concluida la transición, se puso una vez más de manifiesto el problema histórico de la difícil articulación política de la derecha española que los resultados electorales de 1977 y 1979 habían ocultado. La derecha en nuestro país carecía de experiencia democrática de gobierno y tras el fracaso de la Segunda República, con el apoyo del Ejército y de la Iglesia, se aupó al poder, se sintió compenetrada con la larga dictadura franquista e intensificó los componentes más antidemocráticos que históricamente había desarrollado. Pero la seguridad que le ofreció la dictadura se tambaleó con la crisis del régimen, que además bloqueó la organización de una derecha política con capacidad para desenvolverse con fuerza en la democracia. La derecha española se encontró sin mecanismos políticos ni cauces de representación para abordar la nueva etapa histórica y además halló dificultades para improvisarlos en un plazo corto de tiempo. De este modo, a la muerte de Franco la derecha se encontró políticamente desorientada y bastante fragmentada, buscando la mayoría una salida de emergencia con su apoyo al proyecto democratizador de la VCD, en tanto que otro sector se aglutinó en torno

a AP, «fundada a finales de 1976 como federación de unos "llamados partidos" que en realidad no eran sino proyecciones políticas de antiguos ministros del franquismo}}²⁹. Al margen quedaban las fuerzas de la derecha nacionalista de Cataluña y el País Vasco, que habían hecho un recorrido bastante diferente. La aspiración de AP de perfilarse como el gran partido conservador español resultó ser una vana ilusión mientras compitió con la UCD, pero incluso a la desaparición del partido centrista tropezaría con dificultades reales para articular una alternativa con posibilidades de alcanzar el poder, a pesar de haber avanzado, tras grandes esfuerzos, en la superación de su «déficit de legitimidad democrática». La crisis política que arrastraba la derecha española se revelaba larga y profunda.

5. Conclusiones

La tercera ola democratizadora del mundo contemporáneo, que tiene su punto de arranque en los años setenta con las transiciones de Portugal, Grecia y España, ha coincidido con la valoración de la democracia como el único sistema de gobierno legítimo. Es ésta la razón de fondo que explica el hecho de que en este cuarto final de siglo no pueda desarrollarse el modelo clásico de democratización (el que llevaron a cabo mediante una gradual ampliación de sus regímenes oligárquicos a lo largo de muchos lustros las elites de países como Estados Unidos e Inglaterra, entre otros, como respuesta a la presión que ejercían sectores sociales diversos), salvo que su realización se comprima en un tiempo comparativamente muy breve. Los regímenes que aspiren a gozar de la legitimidad democrática no pueden carecer durante mucho tiempo de componentes considerados básicos en los sistemas pluralistas. Las transiciones actuales son necesariamente procesos cortos.

La transición a la democracia postfranquista en España guarda un fuerte paralelismo con el modelo histórico arriba indicado. Fue un proceso relativamente controlado que evitó riesgos excesivos de desestabilización y enfrentamientos y que tuvo, por tanto, costes sociales bajos. Valorado positivamente desde entonces por la mayoría de los ciudadanos, culminó con una Carta Magna cuyo contenido podía equi-

²⁹ J. R. MONTERO, «Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976-1986», *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 39, julio-septiembre 1987, p. 10.

pararse sin dificultad al de cualquier otra Constitución vigente en los demás países democráticos de Europa. España dejaba de ser políticamente diferente.

La democracia, en efecto, se estableció en España. Pero la forma en que se había llevado a cabo la transición influía sobre la nueva situación y dificultaba al nuevo régimen romper totalmente con sus orígenes y desprenderse de muchas adherencias e hipotecas del pasado. De alguna manera, la política de negociación entre elites, con las consiguientes limitaciones a las movilizaciones populares, alejaba a las masas de la actividad política y favorecía el paulatino asentamiento de una perspectiva demasiado institucional de los asuntos públicos. Ello ayudaba a fomentar el desinterés por la participación activa, al tiempo que los partidos políticos se iban convirtiendo en organizaciones cada vez más oligárquicas y burocratizadas con escaso debate interno, a menudo alejadas de las realidades cotidianas de la población. Por lo demás, en el peculiar proceso hacia la democracia en España la liquidación del régimen franquista no supuso la desaparición – ni siquiera un cambio esencial- de muchos de los aparatos e instituciones del antiguo Estado. Esto explica que la Administración Pública, el aparato judicial, el Ejército, la Policía y la empresa pública apenas sufrieran transformaciones en los decisivos años de la transición política y que escasamente reformados se incorporaran al nuevo régimen democrático. Al terminar la transición el proceso de consolidación democrática tenía que contar necesariamente con todo lo que esta realidad significaba, en un contexto de crisis económica, escasa vertebración social y política de sectores importantes de la sociedad y actividad terrorista. A la postre, algunos de los elementos que habían facilitado el proceso de transición política contribuirían después a rebajar la calidad de la democracia consolidada al deteriorar el funcionamiento de varios de los mecanismos institucionales.³⁰

³⁰ J. M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998, pp. 171 ss.