

Va haver-hi transició? Arguments per a un debat

ÁLVARO SOTO CARMONA

És habitual tractar d'emfatitzar sobre les dificultats de la nostra tasca com a investigadors, però hem de ser més modestos. Investigar sobre la transició no suposa més esforç, ni més ni menys dificultat que afrontar altres processos històrics. No estem davant d'una «reserva cultural», ni davant d'un «mite», sinó davant d'un període històric que ha de ser analitzat i descrit.

En el treball del professor Ferran Gallego es troben poques coses noves, certes indefinicions conceptuals i retòrica per argumentar sobre suposades afirmacions d'altres, quan en realitat són seves. Qui diu que la transició és un esdeveniment o un fet i no un procés? Potser l'autor elabora construccions inexistents per justificar les seves tesis. En realitat, hi trobem grans dosis d'imaginació i la utilització d'un mètode poc innovador i en alguns moments especulatiu. Bona mostra d'això són les referències que fa, de passada, a la crisi econòmica o als «decisius» factors internacionals en què barreja fets de pes i naturalesa molt diversos.

M'agraden els punts de coincidència. El 1998 vaig escriure¹ que va haver-hi improvisació (ara es diu: «cap de les forces en presència tenia un full de ruta»), que els projectes polítics estaven poc o gens definits i que durant la transició el conflicte va ser una constant. Aquesta és l'opinió de Ferran Gallego deu anys després.

Tampoc no és cap novetat afirmar que el rei, al principi del seu mandat, no es trobava «identificat amb un projecte democratitzador», ja estava dit des del 1998 i desenvolupat el 2005.

En el meu cas, vaig insistir en el paper protagonista de la *societat civil* que, per mitjà de la mobilització i l'opinió, va obligar les elits polítiques a actuar en un sentit democratitzador, sense ruptures. La societat civil, desitjosa d'un canvi polític,

¹ Álvaro Soto: *La transición a la democracia. España 1975-1982*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, reeditat el 2002. N'hi ha una versió ampliada a Álvaro Soto: *Transición y cambio en España 1975-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

no va evitar el conflicte sinó que el va moderar i el va racionalitzar quan calia, resistint-se a les provocacions extremistes. Aquests fets es fan evidents després de consultar les enquestes d'opinió de l'època, analitzar l'augment de la conflictivitat sociolaboral o tractar d'entendre el perquè del canvi de discurs dels polítics. Per cert, l'augment de la conflictivitat («agitació social») no es pot explicar pel final d'una etapa de creixement econòmic, ja que com han mostrat diversos autors (Bouvier, Shorter, Tilly, Screpanti...) aquesta situació el que comporta és una reducció de la conflictivitat.

Va haver-hi transició? I si n'hi va haver, quan es va produir? En opinió del professor Ferran Gallego la genealogia, és a dir, l'«origen i precedent» de la transició política se situaria en l'assassinat del president del Govern, Carrero Blanco; i el final en les eleccions democràtiques celebrades el 15 de juny de 1977. Durant tot aquest període s'assistiria a la «crisi del règim». Aleshores, quan va ser la transició?

Em resulta molt difícil d'entendre que durant la «crisi del règim» es prengueren decisions com ara la de traslladar el subjecte de sobirania de l'Estat a «la voluntat sobirana del poble», com recull l'article primer de la Llei per a la Reforma Política (LRP). Em resulta incomprensible que el règim, és a dir la dictadura, legalitzés durant la seva crisi el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) i el Partit Comunista d'Espanya (PCE), dissolgués els sindicats verticals, legalitzés la Unió General de Treballadors (UGT), Comissions Obreres (CCOO) i la Confederació Nacional del Treball (CNT), o que s'hi restituïssin les juntes generals de Biscaia i Guipúscoa i es dissolgués el Movimiento Nacional. Crisi del règim i transició a la democràcia són dos qüestions diferents, i per bé que sense la primera no es produeix la segona, confondre-les és un error greu.

LA CRISI DE LA DICTADURA

Entre les crisis de govern de 1957 i 1969,² els membres que formen part dels diversos gabinets no responen al seu origen polític, com els anys anteriors, sinó a les posicions polítiques que adopten respecte de la institucionalització del règim, cosa que aporta més homogeneïtat a l'acció de govern, tot i que no dissipa el conflicte intern del règim, sinó que l'aprofundeix, ja que les posicions polítiques entorn de la institucionalització mostraran diferències importants.

L'existència d'indefinicions conceptuals condueix a la confusió. Així, aclariré el contingut dels conceptes que empro, cosa que recomano al professor Gallego. Entre els franquistes, durant la dècada dels seixanta i el primer lustre dels setanta,

² Es tracta de crisis i no de remodelacions, per tal com impliquen un canvi de política i no tan sols un canvi de polítics. La primera respon al que O'Donnell i Schmitter anomenen «replantejament conceptual».

es pot parlar de dos sectors polítics. En primer lloc, els *continuistes/immobilistes*, els teòrics dels quals van ser Rodrigo Fernández Carvajal i José Zafra Valverde, que tractaven d'autenticar les lleis fonamentals perfeccionant el règim polític. Per al primer d'ells, al poder omnímode de Franco hi succeiria una «monarquia limitada» i a la «dictadura constituent», culminada amb les set lleis fonamentals, hi succeiria la monarquia constituïda, hereva del sistema polític anterior. Políticament aquest grup seria conegut com *el búnquer* i entre els seus membres es trobaven José Antonio Girón de Velasco o José Utrera Molina, i ja en els anys de la transició hi va destacar Blas Piñar. El seu paper va ser de neutralitzar els *aperturistes*. A partir de la mort de Franco, la seva activitat es va centrar a alimentar l'«estratègia de tensió» i l'involucionisme, apostant per un cop d'Estat, un cop van veure l'escàs suport electoral de què disposaven.

El segon grup i més important van ser els *aperturistes*. L'apertura és un canvi en el règim autoritari, no és un canvi de règim, ja que si es tractés d'això estaríem parlant de democratització. Apertura no és mai sinònim de democratització perquè, com mostren O'Donnell, Hohlen o Morlino, el procés d'apertura (liberalització) pot decantar-se cap a una nova forma d'autoritarisme, com va ocórrer a Portugal amb Marcelo Caetano.

Els *aperturistes* a Espanya es van organitzar entorn de dos grups. El primer estava encapçalat per Laureano López Rodó i comptava amb el suport dels tecnòcrates (bona part dels quals pertanyien a l'Opus Dei), de Torcuato Fernández Miranda, com també amb el beneplàcit de Carrero Blanco que, si bé era continuista, coincidia amb ells a apostar per la candidatura de Juan Carlos de Borbó i en la seva concepció conservadora de la vida social.

Aquest grup estava liderat per José Solís i Manuel Fraga. Ambdós desconfiaven dels anteriors, especialment dels tecnòcrates, i tractaven d'impulsar una via que posés l'èmfasi en l'acció política. La seva estratègia es movia en tres direccions: controlar el Movimiento (debat sobre l'associacionisme), controlar el «Sindicat Vertical» (lleï sindical) i controlar els mitjans de comunicació (lleï de premsa).

La lluita entre els dos grups *aperturistes* es va mantenir al llarg de la dècada dels seixanta,³ fins a la crisi d'octubre de 1969, quan el sector encapçalat per López Rodó i Carrero va obtenir un triomf indiscutible. Aquesta afirmació es basa en els fets següents: *a)* en el tema central, la successió, fou nomenat Juan Carlos de Borbó, amb la qual cosa Franco procedia a la instauració de la monarquia; *b)* la política econòmica va seguir controlada pels tecnòcrates, que van veure reforçades les seves posicions amb els excel·lents resultats que s'hi produïen; *c)* el permanent increment de la conflictivitat laboral i l'activa presència de CCOO en el Sindicat Vertical van debilitar la posició de Solís, que no sols

³ Per poder apreciar la intensitat del conflicte i entendre les diferències al si del personal polític del règim, es imprescindible consultar les actes dels Consells de ministres (dipositades a l'Arxiu de Presidència del Govern), un dels pocs llocs en què es produeix un autèntic debat polític.

va quedar fora del Govern, sinó que va veure com el seu projecte de llei sindical es descafeïnava; d) la creixent liberalització de la premsa va ser utilitzada en contra de Fraga, que surt del Govern empaitat pels membres de l'Opus Dei; e) les possibilitats de posar en marxa l'Estatut d'associacions van ser anul·lades, i el paper del Movimiento cada cop era més marginal. La sortida de Solís de la Secretaria General del Movimiento i l'entrada de Torcuato Fernández Miranda confirmen la nova situació, i f) en política exterior el triomf de Luis Carrero Blanco va ser total en imposar les seves tesis i el nomenament com a ministre del tecnòcrata Gregorio López Bravo. Per tot això podem concloure que la fase d'institucionalització es va saldar amb un sector vencedor i amb l'organització dels anomenats *continuistes*.

No comparteixo l'afirmació que la «crisi del règim» es va iniciar després de la mort de Carrero Blanco. Entenc que entre 1969 i 1975 el règim mostra clars símptomes d'esgotament, de crisi. El principal n'és el decaïment físic del dictador, al qual se sumen les tensions i divisions al si de la classe política, el creixent distanciament de l'Església i l'augment de la capacitat de pressió de l'oposició. L'acció de govern després de la crisi d'octubre de 1969 és fortament condicionada per les diferències internes, fins i tot en el mal denominat Govern *monocolor*. A més, cal afegir-hi que el creixent protagonisme de Carrero Blanco no serveix per avançar, sinó tot al contrari, contribueix a recrear-se en la paràlisi, per tal com la seva identificació amb la persona i l'obra de Franco el porta a frenar qualsevol modificació per petita que sigui.

Un cop mort Carrero Blanco, el Govern presidit per Carlos Arias Navarro no tenia rumb, es va deixar portar pels esdeveniments immediats i va ser incapaç de tenir un projecte polític propi. És un Govern «buit», sense idees i a la deriva.

Dins aquest darrer període el professor Ferran Gallego situa la primera fase de la crisi, que aniria des de la mort de Carrero fins a la de Franco. El títol de l'epígraf és: «La impossible reforma del règim». Fóra convenient que ens aclarís que entén per *reforma*, ja que els plantejaments reformistes són marginals en aquest període.

Durant el primer Govern de Carlos Arias el conflicte central es va produir entre els *aperturistes* (discurs del 12 de febrer de 1974, Estatut d'associacions...) i els *continuistes* que van frenar o van boicotejar les iniciatives d'aquells («Senyor presidente»...).⁴ Mentrestant, alguns dels perdedors de la crisi de 1969 (Manuel Fraga), o personatges que s'havien anat decantant per plantejaments democràtics des del franquisme (José María de Areilza) van veure la seva oportunitat. Rebutjaven de sumar-se al joc de les associacions polítiques establert per l'Estatut de

⁴ Es tracta d'un article escrit per Blas Piñar i publicat, sense cap problema de censura, a la revista *Fuerza Nueva*, 403 (28 de setembre de 1974), pp. 4 i 5, en què s'acusava el president de desviar-se del camí que assenyalaven les lleis fonamentals, i conclouia: «nos autoexcluimos de su política. No podemos, después de lo que ha dicho, colaborar con usted».

1974, i li donaven el tret de gràcia. A partir d'aquesta situació es parla per primera vegada de «reforma» no d'«apertura».⁵

No hem d'oblidar que el règim com a tal no tenia cap projecte polític. És per això que la lluita entre el personal franquista, atesa la incapacitat de l'oposició rupturista per imposar-li el seu model de canvi polític, és un factor decisiu; i més encara quan un grup d'ells són els que finalment controlaran el procés de transició.

LA TRANSICIÓ A LA DEMOCRÀCIA A ESPANYA

A l'hora de definir què és una transició a la democràcia no hem de caure en l'obvietat,⁶ sinó ressaltar que es tracta d'un procés de naturalesa política, no social ni econòmica, en què conviuen al mateix temps actituds i institucions autoritàries amb altres de democràtiques, i finalment s'hi imposen les darreres quan es desmunta l'*Estat amb dret* i es constitueix l'*Estat de dret*.⁷ A l'hora d'analitzar les transicions cal identificar les incerteses que condicionen el procés polític i suposen una amenaça de regressió autoritària. En la major part de les transicions a la democràcia la societat civil adquireix un protagonisme creixent, de vegades per damunt de les elits polítiques, i condiciona el procés mitjançant la mobilització i/o el vot.⁸

Hi ha un ampli acord entre els historiadors per qualificar la figura de Franco com a nucli central per poder entendre la dictadura, la immensa concentració de poder que va tenir a les seves mans, i les importants dosis d'arbitrarietat de què va disposar. El seu successor, va tenir el mateix poder polític? No, no sols no va disposar del mateix poder formalment, sinó que no tenia la capacitat d'arbitratge de l'anterior cap de l'Estat.

⁵ En un text presentat el 22 de gener de 1975 al president Arias i que poc després seria l'esborrany del document fundacional del Gabinet de Orientació y Documentación (GODSA), controlat per Fraga. En termes semblants es manifestaven també Areilza, Cabanillas, Oreja, Díaz Ambrona, entre altres, junt amb representants dels *tácitos*, que van crear la Federación de Estudios Independientes (FEDISA).

⁶ La transició és l'«interval entre un règim polític i un altre», segons Guillermo O'Donnell i Philippe C. Schmitter: *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, 4, Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 19.

⁷ Els trets característics de l'Estat de dret són: 1) imperi de la llei: llei com a expressió de la voluntat general; 2) divisió de poders: legislatiu, executiu i judicial; 3) legalitat de l'Administració: actuació d'acord amb la llei i control judicial suficient, i 4) drets i llibertats fonamentals: garantia jurídicoformal i efectiva realització material, segons Elías Díaz: *Estado de Derecho y sociedades democráticas*, Taurus, Madrid, 1986, p. 31.

⁸ Sydney Tarrow: «Mass Mobilization and Regime Change: Pacts, Reform, and Popular Power in Italy 1918-1922, and Spain, 1975-1978», a Richard P. Gunther, Nikiforos Diamandouros i Hans-Jürgen Puhle (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore / Londres, 1995, pp. 208 y 209.

S'ha de considerar que la substitució de Franco és una fase més de la crisi o és l'inici d'un nou període? No tinc dubtes que estem davant la segona possibilitat. El nomenament de Juan Carlos com a cap de l'Estat implica per als franquistes «continuitat vigilada» i així ho havien previst en la normativa fonamental, ja que la monarquia seria limitada «*en razón de la presencia y el poder de las Cortes, el Consejo del Reino, el Consejo Nacional y el Consejo de Ministros*». Però el problema central és que la lògica franquista es trenca des del mateix moment en què mor Franco, i això tan evident ho saben els empresaris, com també ho saben els grups d'oposició.

A més, ara, els aperturistes tendeixen a diluir-se i a integrar-se o transformar-se en «reformistes». No es pot entendre el procés de transició sense explicar els continus canvis polítics que es produeixen entre el personal procedent de la dictadura. Els reformistes són un grup heterogeni i el que els diferencia entre ells és la intensitat de la reforma que volen dur a terme. Però el que cal destacar és que els reformistes, a diferència dels aperturistes, desitgen un canvi de règim sense ruptura, al mateix temps que tracten de mantenir el control dels aparells de l'Estat.⁹

Mentre que els «rupturistes», que acullen al seu si partits i petits grups anti-franquistes, no creuen possible la reforma des de la legalitat franquista, i adquireixen un major protagonisme quan augmenten les possibilitats d'un canvi polític. Però no s'ha d'oblidar que no són homogenis i que entre el PCE i el PSOE hi ha una lluita permanent per aconseguir ser la força hegemònica de l'esquerra.

La transició a la democràcia a Espanya no va ser prèviament dissenyada i va tenir fortes dosis d'improvisació que van generar incerteses, la major part de les quals es poden considerar aclarides cap al final de 1982. Durant la transició van haver-hi quatre etapes. La primera és la de la reforma política, que va des de la mort del dictador fins a la celebració de les eleccions generals del 15 de juny de 1977. La segona, la del consens, que s'inicia amb els Acords de la Moncloa i finalitza amb l'aprovació de la Constitució. La tercera és la del desencant, marcada per una alta conflictivitat laboral, l'ascens del terrorisme, l'aprofundiment de la crisi econòmica, el descontrol del sistema autonòmic, l'increment de l'activitat colpista i la ruptura de la Unión de Centro Democrático (UCD). Finalment, amb l'arribada de Leopoldo Calvo Sotelo al Govern i els acords en matèries bàsiques (autonomies i economia) amb el PSOE i els agents socials, comença el canvi, que amb el triomf electoral dels socialistes a l'octubre de 1982 posa fi a la transició.

⁹ En paraules de Maurice Duverger: «la reforma fou el fruit d'una necessitat d'autotransformació de l'Estat i va constituir un projecte polític que gradualment es va anar modificant en funció dels impulsos interiors i exteriors, però sense abandonar mai l'objectiu que havia perseguit des del principi: el control del nou tipus d'Estat a instaurar, exercit des dels mateixos centres institucionals de decisió inscrits en l'anterior forma d'Estat», *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 492.

Durant l'etapa de reforma política, que és la que estudia el professor Ferran Gallego, es van produir els següents fets claus:

- a) La posada en marxa del projecte pseudoreformista (reformes limitades) i el seu fracàs, a causa de la pressió dels rupturistes.
- b) La posada en marxa del projecte reformista i el seu èxit, després de frenar i derrotar els rupturistes, derrotar els continuistes i aconseguir el suport majoritari dels ciutadans.
- c) L'inici del procés constituent.
- d) La creixent pèrdua de poder de la corona a la recerca de la legitimitat democràtica.

Passem a analitzar cadascun dels fets.

EL FRACÀS DEL PROJECTE PSEUDOREFORMISTA. EL PRIMER GOVERN DE LA MONARQUIA

Durant la malaltia que va conduir Franco a la mort, mentre Juan Carlos era cap d'Estat en funcions, el president de Govern va presentar, a causa d'«un malentès», la dimissió «irrevocable» al príncep. Aquest, conscient de la importància del conflicte, li va sol·licitar que no ho fes i després de cedir, va evitar la dimissió.¹⁰ És important assenyalar aquest fet perquè hi ha la falsa creença que Juan Carlos va haver d'acceptar Arias Navarro com a president del Govern, la qual cosa no és certa; Arias va continuar ocupant el càrrec perquè el rei ho va voler i va ser així per dues raons: la primera, perquè Arias li garantia seguretat, en un moment en què qualsevol precaució era poca; i la segona, perquè no hi havia diferències substancials des del punt de vista polític aleshores. Per tant, l'únic responsable del manteniment d'Arias Navarro fou el rei i, conseqüentment, també del seu cessament, que no dimissió, l'1 de juliol de 1976.

El primer Govern de la monarquia va tenir elements de continuïtat, però també de canvi, i no s'ha d'identificar amb el Govern establert després de la mort de Carrero Blanco. Per bé que va hi havia una certa sintonia en el llenguatge,¹¹ el projecte polític que va presentar Arias fou elaborat per Fraga. Aquest polític havia desenvolupat els seus plantejaments, no exempts de contradiccions, arran de la derrota que va patir en la crisi de govern d'octubre de 1969. Per a Fraga, la Guerra Civil va ser un fet necessari (efecte taumatúrgic), ja que havia extirpat les malalties de la nació —separatisme, odi de classe, aventurisme revolucio-

¹⁰ Segons la futura reina, allò va ser «*un pulso para tener doblegado al príncipe*» i «*eso no se hace*», citat a Pilar Urbano: *La reina*, Plaza y Janés, Barcelona, 1993, p. 285.

¹¹ Es pot comparar el discurs d'Arias Navarro del 12 de febrer de 1974 amb el del 28 de gener de 1976.

nari...—; el franquisme havia desenvolupat el país, havia permès el creixement de l'economia i de les classes mitjanes i l'havia dotat d'un sistema administratiu eficaç. Ara del que es tractava era de donar la «veu al poble» per mitjà de reformes controlades per un Estat «eficaç» i «fort», per la qual cosa calia acceptar que algunes llibertats havien de ser «posposades o limitades». Calia organitzar les forces polítiques i socials, evitar la ruptura, perquè era sinònim de caos.

El continuisme era possible, però improbable pel fet que Juan Carlos no tenia el mateix poder que Franco. El rei hauria de posar en marxa «reformes inevitables» que fossin compatibles amb una «continuïtat necessària». El continuisme podia facilitar la ruptura, per això calia apostar per la reforma —pseudoreforma, reformisme continuista, reforma limitada...—, per fer possible la conjugació de la continuïtat desitjada amb els canvis necessaris.

Aquest projecte va comptar amb l'inicial suport del rei i el seu objectiu era aconseguir una democràcia limitada («democràcia espanyola»). Les seves contradiccions es poden veure en l'intent d'establir institucions polítiques en què es combinaven formes autoritàries amb altres de democràtiques. Així, per exemple, el 13 de maig de 1976 fou tramès al Consell Nacional el Projecte de llei de reforma de les Corts. S'hi establia que les Corts es componrien de dos cossos legisladors (Congrés i Senat) amb els «mateixos poders». El primer seria elegit per «sufragi universal, igual, directe i secret» i estaria compost per tres-cents representants de la família (més tard hi va desaparèixer aquesta menció). Cada província elegiria dos representants, i els addicionals serien proporcionals a la seva població de dret.

El Senat tindria funcions semblants a les del Consejo Nacional del Movimiento. Estaria format pels membres del Govern que no fossin triats per al Congrés, a més de tres senadors per les províncies; cinquanta senadors sindicals, que representarien tant els empresaris com els treballadors; quaranta senadors permanents; trenta senadors en representació d'organismes i entitats de base institucional o corporativa, i trenta senadors designats pel rei, oït el Consejo del Reino.

Es tractava d'establir un model bicameral, típic de la primera fase de democratització, en el qual es feia necessari conservar formes de representació pre-democràtiques. Amb això es limitava el caràcter innovador. El projecte considerava igualment el manteniment del Consejo del Reino, i li assignava, igual que en el règim polític precedent, la funció de ser el principal «cos» consultiu de la nació.

Un altre exemple del caràcter limitat de les reformes que perseguia aquest projecte polític i el seu braç executor, el primer Govern de la monarquia, es pot veure en el terreny sindical. Així, per al ministre responsable de dur a terme la reforma sindical, Rodolfo Martín Villa, calia «efectuar cambios, però no (...) liquidación». ¹² S'hi mantenia l'Organización Sindical Española (OSE) i els sindi-

¹² «Declaraciones de Rodolfo Martín Villa, ministro de Relaciones Sindicales, pronunciadas ante la Comisión Permanente del Congreso Sindical el 14 de enero», Ministerio de Trabajo / Instituto de Relaciones Laborales y Seguridad Social: *La Reforma Sindical en España durante el primer gobierno del Rey (noviembre 1975-junio 1976)*, 1, Informes de Documentación Social, Madrid, 1976, p. 7.

cats existents, al mateix temps que es permetia la constitució d'organitzacions professionals d'empresaris i treballadors sota el principi de llibertat sindical. És a dir, es mantenia l'OSE alhora que s'establí una llibertat sindical limitada ja que, com sabem, mentre que a l'abril es va permetre la celebració a Madrid del XXX Congrés de la UGT, sense estar legalitzada, al juliol es va reprimir l'Assemblea de Barcelona convocada per CCOO. El límit, tant en el terreny sindical com en el polític, eren els comunistes, tal com va afirmar el mateix Martín Villa.

Aquests dos exemples, encara que n'hi ha més, assenyalen la naturalesa restrictiva, pseudoreformista del projecte posat en marxa. L'oposició més contundent hi va venir dels rupturistes que, des de desembre de 1975, però sobretot durant els dos primers mesos de 1976, van llençar una autèntica onada de vagues, junt amb una intensa mobilització social, amb la finalitat de fer que fracassés per imposar el seu model de canvi polític. Les xifres d'hores perdudes, vaguistes, situacions conflictives i violència es van disparar,¹³ i sectors tecnòcrates van descriure la situació com «prerevolucionaria», cosa que va fer a dir al general Santiago y Díaz de Mendivil, vicepresident per a la Defensa, que *«el Ejército no consentirá que se quebrante el orden institucional. Yo no soy el General Berenguer»*.

Aquest «pols» entre el govern pseudoreformista i els rupturistes va tenir el seu punt final després dels greus esdeveniments de Vitòria, al començament del mes de març, en què van morir cinc manifestants. El rei, davant l'amenaça que aquest enfrontament posés en dubte la Corona, va optar en primer lloc per desqualificar el president del Govern (*«desastre sin paliativo»*) i més tard per cessar-lo, mentre feia unes explícites declaracions a favor de la democràcia a la Cambra de Representants dels Estats Units.

Els rupturistes, per la seva banda, conscients de les dificultats per imposar el seu projecte polític, van optar per unir-se en Coordinación Democrática, per poder iniciar així la negociació amb el Govern.

Per cert, aquest Govern és denominat pel professor Ferran Gallego com «gabinet-parèntesi», com si no hagués tingut vocació de continuïtat. En va tenir, però la dinàmica política: pressió rupturista, divisió governamental i temor del rei, el van menar a la desaparició.

¹³ Es poden consultar nombrosos testimonis sobre la violència que es va produir en aquells moments; és especialment interessant el del governador civil de Barcelona, Salvador Sánchez Terán. Dos treballs que recullen la importància de les mobilitzacions i que palesen l'ampli repertori de protestes que hi va haver són els que vaig publicar el 1996: «Conflictividad social y transición sindical», a Javier Tusell i Álvaro Soto (eds.): *Historia de la transición 1975-1986*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 363-408, i un més recent publicat el 2007: «Nosotros estuvimos allí. El protagonismo de la sociedad durante la Transición», a *Tiempo de Transición (1975-1982)*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 47-79.

L'ÈXIT DEL PROJECTE REFORMISTA

El rei, pressionat per la societat civil, va decidir canviar de projecte polític, i en línia amb el pensament reformista (canvi de règim) va buscar algú que pogués, sota la seva tutela, dirigir i intensificar les reformes per tal de frenar l'ofensiva rupturista. La persona elegida va ser Adolfo Suárez, personatge secundari fins aleshores. Es tractava no sols d'un canvi de persona sinó de política, i tot i que el projecte reformista encara no estava plenament desenvolupat, es va marcar com a objectius un canvi des de la legalitat de la normativa fonamental de l'Estat per procedir, tot seguit, a desmantellar les institucions que obstaculitzessin el desenvolupament de les llibertats i, propiciant la reconciliació entre els espanyols, legalitzar els partits polítics i centrals sindicals, publicar les normes electorals i, per fi, celebrar eleccions lliures, les primeres des de 1936, que permetessin conèixer l'opinió dels espanyols.

Aquestes eren les grans línies del projecte reformista, i encara que van sorgir diferències durant l'execució, es pot dir que el 15 de juny de 1977 s'havia dut a terme amb un èxit indubtable, i així de positivament fou valorat per la societat quan donà la majoria parlamentària a UCD, que representava políticament el reformisme.

Hem exposat anteriorment dos exemples per explicar el caràcter limitat del projecte pseudoreformista. Ara, amb els mateixos temes, es poden mostrar les diferències del projecte encapçalat per Adolfo Suárez.

La Llei per a la Reforma Política, peça fonamental per explicar el canvi des de la legalitat, establia unes Corts bicamerals, compostes per un Congrés de Diputats plenament electiu, i un Senat de 204 senadors electes, i reservava al rei la designació en cada legislatura d'un nombre de senadors no superior a la cinquena part dels elegits. S'hi mantenien les mateixes funcions del Consejo del Reino.

En el terreny sindical es va procedir al desmantellament ordenat de l'OSE, la legalització de totes les centrals sindicals i la ratificació dels convenis 87 i 98 de l'Organització Internacional del Treball (OIT), el primer dels quals feia referència a la llibertat sindical i la protecció del dret de sindicació, i el segon a l'aplicació d'aquest dret i la negociació col·lectiva.

És interessant assenyalar que l'instrument legal que es va emprar per a la major part dels canvis (legalització dels partits, normes electorals, dissolució del Moviment Nacional...) que es van dur a terme després del referèndum de la reforma política, va ser el decret llei. Però no en el tema sindical, que va ser regulat per una llei sobre «associació sindical» aprovada per les esmorteïdes Corts orgàniques. El motiu era l'exigència de l'OIT que el reconeixement del dret d'associació sindical s'havia de fer a través d'una llei votada per l'«assemblea parlamentària» del país en qüestió, encara que la dita assemblea fos de naturalesa autoritària.

Per tal de dur a terme el seu projecte polític, el Govern Suárez va haver de fer front en un primer moment als continuistes i als rupturistes, i al mateix temps

hagué de sol·licitar el suport de la cúpula militar, ja que aquests darrers exercien una acció tutelar sobre la vida política. El projecte de Llei per a la Reforma Política fou aprovat al Consell de ministres del 10 de setembre i la reunió amb els militars —en la qual, encara que va haver-hi moments de tensió, es va donar llum verda al projecte— s’havia celebrat el dia 8.

El «pols» amb els continuistes es va produir a les institucions, tant al Consejo Nacional del Movimiento com a les Corts Espanyoles. La primera tenia entre les seves atribucions la de «*conocer e informar, antes de su remisión a las Cortes, cualquier proyecto o modificación de Ley Fundamental*». La consulta del projecte de Llei per a la Reforma Política era preceptiva, però no vinculant. El debat al Consejo Nacional va tenir una gran altura i força interès.¹⁴ S’hi van fer diversos «suggeriments» a les Corts de contingut no democràtic, i en les intervencions es va reivindicar el triomf en la Guerra Civil o la superioritat de la «democràcia orgànica».

Un cop tramès a les Corts el projecte, la missió del Govern era aconseguir la majoria necessària (dos terços dels membres de la Cambra) per aprovar el projecte de llei. Mentrestant els rupturistes tractaven de forçar, amb mobilitzacions, la negociació amb el Govern. Per això van convocar una vaga general el 12 de novembre, quatre dies abans que comencés el debat sobre el projecte de reforma política a les Corts, amb l’objectiu de «paralitzar tot l’Estat i tots els sectors productius». La vaga, convocada per la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS), arreplegava les demandes rupturistes tant en el camp laboral, com en el sindical i polític. El Govern era conscient des del primer moment del significat de la vaga, i va fer tot el possible perquè fracassés, al mateix temps que la va utilitzar per aconseguir suport a les Corts. Com va dir Suárez: «*hay que hacer ver a los procuradores que la ley es tan suave que la izquierda la rechaza, y que si ellos no lo apoyan se arriesgan a proyectos muchos más radicales*».¹⁵

L’objectiu polític de la vaga no s’hi va assolir. És significatiu el titular del diari *El País*: «*La huelga no alteró la paz ciudadana*». El resultat va afavorir la posició dels reformistes, al mateix temps que els ciutadans indicaven als rupturistes que aquest no era el camí que s’havia de seguir.

El Govern va fer un esforç important per obtenir els vots dels procuradors. És lògic pensar en l’existència d’un grup d’ells que estaven d’acord amb la reforma, mentre que d’altres s’hi mostraven radicalment contraris. Entre els dos grups hi havia una àmplia franja d’indecisos que van haver de ser «convençuts», amb arguments més o menys confessables, però entre els quals no convé oblidar la capacitat del Govern per a col·locar els procuradors que estiguessin a favor de la reforma en els nombrosos càrrecs de designació directa de l’Administració, o en les empreses públiques.

¹⁴ És del tot convenient llegir el «*Texto taquigráfico de la sesión plenaria celebrada por el Consejo Nacional del Movimiento el día 8 de octubre de 1976*», dipositat a l’Archivo General de la Administración (AGA).

¹⁵ Antonio Lamelas: *La Transición en Abril. Biografía política de Fernando Abril Martorell*, Ariel, Barcelona, 2004, pp. 109-110.

Del total de procuradors (531), en van ser presents en la històrica sessió del 18 de novembre 497, dels quals 425 votaren a favor, 59 en contra i 13 s'hi van abstenir. L'aprovació de la Llei per a la Reforma Política va suposar una derrota per als continuistes i un indubtable èxit per al Govern. Amb aquesta llei es produïa un trasllat de la sobirania de l'Estat als espanyols i el pas pacífic de la legalitat franquista a una nova legalitat que es convertiria en democràtica. La Llei arreglegava la creació d'òrgans de representació democràtica, l'establiment d'un sistema electoral i el procediment de reforma de les lleis.

El triomf del Govern a les Corts va ser coronat amb el resultat obtingut en el referèndum celebrat el 15 de desembre. Els rupturistes van cridar a l'abstenció malgrat que, com havia afirmat Felipe González en el XXVII Congrés del PSOE, al començament de desembre, aquesta crida «*puede conducir a la oposición a un aislamiento peligroso*». El resultat de la consulta va ser clar: la participació va arribar al 77,7 % i els vots afirmatius, al 94,2 %. La conclusió era contundent: la reforma política des de la legalitat comptava amb un suport ciutadà majoritari. Així ho van assenyalar també membres destacats del PSOE, que van reconèixer el deteriorament de la legitimitat simbòlica de l'oposició i que el pla reformista s'havia dotat de legitimitat.

Des d'aleshores, amb dificultats, amb moments d'enorme tensió (Setmana negra) i una continuada cessió per part dels rupturistes als plans del Govern, es van anar creant les condicions per a la celebració d'eleccions lliures després de 41 anys. No es va negociar amb la Comissió dels Nou, sinó que se'ls van comunicar les mesures a prendre, i en alguns casos es va discutir, com mostra la documentació dipositada a la Fundación Transición o els testimonis dels protagonistes. N'hi ha prou, sinó, amb llegir José María Maravall i Julián Santamaría,¹⁶ o les memòries de Marcelino Camacho, que descriuen aquesta evolució: «*De la "ruptura democrática" (...), se pasó a la ruptura pactada. Después resultó ser una "ruptura astillada"*».

Durant aquest període es va produir la legalització del PCE, que segons el professor Gallego «va ser el resultat de la *demostració de força* que van fer els comunistes després dels assassinats d'Atocha al gener de 1977». Aquesta afirmació és insostenible si es consulta l'Arxiu del Partit Comunista d'Espanya, on es pot trobar la preparació de la documentació per sol·licitar la legalització abans dels tràgics successos d'Atocha. Si en sintetitzem els esdeveniments, podríem dir que el Govern Suárez mantenia contactes amb el PCE, tractant de dissuadir-lo perquè rebaixés la pressió social a canvi d'una futura legalització. El 8 de setembre Suárez es reunia amb els comandaments militars per explicar-los el contingut de l'LRP, i en aquesta reunió va afirmar que no seria legalitzat el PCE. Aquest va decidir fer una prova de força al Govern per assegurar la seva presència en les futures eleccions generals, ja que els socialistes no estaven disposats a fer un

¹⁶ «Transición política y consolidación de la democracia en España», a José F. Tezanos, Ramón Cotarelo i Andrés de Blas (eds.): *La transición democrática española*, Editorial Sistema, Madrid, 1989, pp. 202-203.

front comú amb el PCE per forçar la seva legalització. No s'ha d'oblidar que el gran temor del PSOE davant unes eleccions era el PCE.

Aquest és el significat de la detenció de Santiago Carrillo al desembre de 1976. En aquest moment la debilitat no era del PCE sinó del Govern, que no sabia el que fer amb el secretari general del Partit Comunista. De fet quan Gutiérrez Mellado planteja la seva expulsió d'Espanya, Carrillo fa saber a Suárez que en vint-i-quatre hores tornaria a ser-hi. Davant aquesta disjuntiva, un Suárez poderós (acabava de guanyar el referèndum per a la reforma política) decideix unilateralment de legalitzar-lo, canviant la seva postura anterior. A partir d'aquest moment, Suárez va haver de pactar les condicions formals de la legalització amb els comunistes, convèncer el rei —cosa que va aconseguir— i evitar les conseqüències al seu entorn. Encara que aquí va tenir més dificultats, ja que aquesta decisió va suposar el començament del distanciament amb els militars i la fi de les seves relacions amb Torcuato Fernández Miranda.

LA POSADA EN MARXA DEL PROCÉS CONSTITUENT

No deixa de cridar l'atenció que el professor Ferran Gallego no faci referència a la posada en marxa del procés constituent, tret que pensi que aquest es va iniciar quan les Corts democràtiques van decidir elaborar una Constitució. Aquest tema és central, perquè és durant el període de *reforma política* que s'inicia el procés constituent i en part el condiciona. Aquest, a més a més, constitueix un dels trets definidors del control reformista del procés.

Les Corts democràtiques de 1977 no van ser convocades com a Corts Constituents, a més, encara no s'havien dissolt les Corts anteriors. El procés autoconstituent va ser sens dubte «singular i *sui generis*», com ha estat qualificat pel professor Lucas Verdú, es va iniciar amb l'aprovació de l'LRP i va concloure amb l'aprovació de la Constitució de 1978. No estem per tant davant un procés constituent «originari i il·limitat», sinó que procedeix directament de la legalitat anterior, per la qual cosa es conforma com «derivatiu».

Les eleccions del 15 de juny de 1977 van resoldre temporalment la representació de la dreta espanyola (1977 i 1979), que no la basca i catalana que va buscar la seva representació en el camp nacionalista. També van resoldre, encara que en aquest cas no temporalment, la representació de l'esquerra espanyola a favor dels socialistes que durant la transició van ser capaços de mantenir uns senyals d'identitat política més definits, enfront de la permanent cessió del PCE; a més, el PSOE va renovar els seus quadres dirigits, allunyant-se de la imatge de la Guerra Civil, que era àmpliament rebutjada pels electors.

Després de 41 anys els espanyols van votar en llibertat. Atesa la piràmide d'edat del moment, gairebé tres quartes parts de la població acudien per primera vegada a les urnes. Aquest fet no feia raonable pensar que el comportament dels

electors respongués a una tradició politicopartidista de tipus familiar, sinó més aviat a motivacions d'oportunitat en funció de les ofertes polítiques.¹⁷ L'element decisiu a l'hora de decidir el vot va ser el lideratge polític, que va substituir l'absència de cultura política democràtica, un fet coincident amb altres processos de transició. El vot al líder es va convertir en un substitutiu de les mancances assenyalades i una resposta al moment històric.

El triomf d'UCD fou clar, hi va obtenir una mica més del 47 per cent dels escons, cosa que li va permetre dirigir l'etapa del consens amb dues fites destacades: els Acords de la Moncloa, que definiran les polítiques econòmiques i socials de la transició i la democràcia, i l'aprovació de la Constitució. Ambdues fites li permeten triomfar de bell nou en les eleccions de 1979, amb prop del 49 per cent dels escons.

Sobre UCD, dos comentaris arran de les afirmacions de Ferran Gallego. El primer és la denominació d'«artefacte». Després de llegir el diccionari, no crec que UCD sigui una «obra mecànica feta amb art», ni una «màquina o aparell», ni «despectivament, qualsevol objecte d'un certa grandària». No sembla que la lectura de l'obra de Huneuus, ni la de Hopkin hagin servit per a precisar conceptualment el que va ser la representació majoritària dels ciutadans espanyols durant la transició i la culminació del projecte reformista. En segon lloc, no es comprèn per què denomina «victòria limitada» la d'aquesta coalició electoral el 1977. El projecte reformista tenia un ampli suport ciutadà, que es completava amb una actuació molt definida de la societat civil: les normes bàsiques de convivència s'hi havien de fer per consens. Això explica per què la societat civil exigeix unitat a reformistes i rupturistes en els greus moments d'amenaques sobre el procés polític: la «Setmana negra», o les normes bàsiques de la construcció democràtica.

Seguim amb el procés constituent. Una vegada constituïdes les cambres, es van palesar greus dificultats per al seu funcionament efectiu i els grups parlamentaris van decidir d'elaborar una Constitució. D'acord amb l'LRP, hi havia tres opcions diferents: 1) el Govern podia prendre la iniciativa per mitjà de la presentació d'un projecte de llei per a la seva tramitació parlamentària; 2) la iniciativa podia provenir del Congrés dels Diputats; i 3) el Rei podia sotmetre directament el poble a una opció política d'interès nacional de caràcter constitucional. Descartada l'última, perquè només tenia sentit en el cas que l'LRP hagués estat rebutjada en les Corts orgàniques, i després d'un intent d'UCD de tenir més protagonisme, es va decidir la segona opció, ja que com afirmà Felipe González «*las Cortes se sobran y se bastan*» per dotar el país d'una Constitució.

El procediment va ser lentíssim, atesa l'excepcionalitat de la situació, molt complex (amb dos cambres) i marcat en un primer moment pel treball de la ponència, i posteriorment per les negociacions bilaterals entre UCD i PSOE.

¹⁷ En aquest sentit, és imprescindible la consulta de: Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio político en España 1975-1981*, 2 vols., Euroamerica, Madrid, 1981.

Una de les tasques dels legisladors va ser la de remoure els elements autoritaris que havia mantingut l'LRP (*lleï pont*) i que eren presents en la vida política:

- a) Desaparició de la capacitat del rei de designar en cada legislatura un nombre determinat de senadors.
- b) Desaparició de la capacitat del rei de nomenar el president de les Corts i del Consell del Regne.
- c) Desaparició de la capacitat del rei de sotmetre directament al poble a una opció política d'interès nacional, sigui o no de caràcter constitucional, perquè decideixi per mitjà de referèndum.

Mentre que l'LRP no tenia disposició derogatòria, la Constitució establia la derogació explícita de totes les Lleis Fonamentals, inclosa la vuitena, és a dir, la Llei per a la Reforma Política.

Ara es veu amb claredat la línia del procés constituent, que és una de les singularitats del cas espanyol, que el fan difícilment exportable i, per descomptat, impossible de ser un model. Per molt que als seus protagonistes els agradi insistir-hi.

DE LA MONARQUIA AUTORITÀRIA A LA PARLAMENTÀRIA PASSANT PER LA CONSTITUCIONAL

En els anys quaranta, la preocupació més gran de José María Gil Robles, conseller de Joan de Borbó, era que la monarquia no podia tornar a Espanya de la mà de la dictadura. Sens dubte, aquesta opinió era i és encertada. El fet que l'actual rei, malgrat haver obtingut la legitimitat democràtica per l'aprovació de la Constitució, fos designat successor pel dictador, constitueix un «pecat original» que enterboleix la tasca realitzada. Tot i que també és cert, com va fer veure el príncep al seu pare uns dies abans de ser nomenat successor,¹⁸ que accepta «*el nombramiento para que vuelva a España la monarquía*».

És interessant plantejar el tema del rei, un destacat protagonista individual, l'objectiu central del qual era aconseguir la permanència de la monarquia a Espanya, la qual cosa el va obligar a apostar per un canvi polític en sentit democràtic. Aquest fet, sens dubte, va facilitar la transició.

És un error pensar que en la ment del rei estava el projecte de transició política tal com es va produir, ja que Juan Carlos sempre es va mantenir fidel a la voluntat de Franco (en vida d'aquest) i a les normes que el règim havia establert, com ho demostra la seva actuació entre juliol de 1969 i la mort del dictador.

¹⁸ «Carta de Don Juan Carlos a Don Juan de 17 de julio de 1969», citada al meu llibre *¿Atado y bien atado?. Institucionalización y crisis del franquismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 96.

El nou cap de l'Estat va haver d'anar ajustant els seus comportaments a les demandes de la societat civil, que no rebutjava l'existència de la monarquia si era democràtica, i perquè això fóra així tan sols podia ser parlamentària.

Després de la mort de Franco, el rei és un monarca autoritari que, a pesar de les seves paraules,¹⁹ tan sols té la legitimitat provinent de les lleis fonamentals, és a dir del 18 de juliol, i no la legitimitat històrica (dinàstica) ni la democràtica, ja que era obvi que les Corts no eren els representants legítims del poble espanyol.

En aquests primers moments el rei coincideix amb els plantejaments polítics de Fraga sobre la trajectòria històrica d'Espanya des de la Guerra Civil, inclosa la necessitat d'aquesta.²⁰

Com hem assenyalat, davant la forta mobilització social i el rebuig dels plans del seu primer govern, el rei decideix canviar de projecte polític i fa cessar Carlos Arias. A partir d'aleshores, tutela la tasca de Suárez, encara que aquest cada cop adquireix més independència, fins arribar a plantejaments més atrevits que els del rei mateix, que acaba per acceptar-los. Mentrestant, rep la legitimitat històrica de mans del seu pare al mes de maig de 1977,²¹ poc abans de les eleccions, si bé això no implica que s'hi produís una restauració, ja que allò va ser una instauració.

Després de la celebració de les eleccions, el rei es presenta a les Corts com a «monarca constitucional» (obertura solemne de les Corts Espanyoles el 27 de juliol de 1977).²² Aquesta denominació no és fútil, ja que li permet de proposar als representants de la nació una sèrie de tasques, entre elles l'elaboració d'una constitució i el «*reconocimiento de la diversa realidad de nuestras comunidades regionales*». Des d'aquest moment exerceix com a tal, fins a l'aprovació de la Constitució, amb la qual perd definitivament el poder que li quedava, ja que no hem d'oblidar que la monarquia parlamentària no té poder, sinó funcions i atribucions.

Aquest camí seguit per la Corona fa palesa una de les característiques del procés polític controlat pels reformistes i que s'incrusta en el procés constituent. Em refereixo al fet que la monarquia és anterior a la Constitució i s'hi insereix: «*El rey no jura la Constitución para ser rey, sino por ser rey*».

¹⁹ Discurs de Juan Carlos I, el 22 de novembre de 1975, a les Corts Espanyoles.

²⁰ «*Quiero expresar, en primer lugar, que recibo de su Excelencia el Jefe del Estado y Generalísimo Franco la legitimidad surgida del 18 de julio de 1936, en medio de tantos sacrificios, de tantos sufrimientos, tristes, pero necesarios, para que nuestra Patria encauzase de nuevo su destino. (...) España, en estos últimos años, ha recorrido un importantísimo camino bajo la dirección de Vuestra Excelencia. La paz que hemos vivido, los grandes progresos que en todos los órdenes se han realizado, el establecimiento de los fundamentos de una Política Social, son cimientos para nuestro futuro.*» («Discurso del Príncipe de España en la aceptación de su nombramiento como sucesor», BOCE, 1061 de la Sessió plenària i extraordinària celebrada els dies 22 i 23 de juny de 1969).

²¹ «*Ofrezco a mi patria la renuncia de mis derechos para que por ley histórica de sucesión a la Corona quede automáticamente designado, sin discusión posible en cuanto a la legitimidad, mi hijo, el príncipe don Juan (...). Por todo ello, instaurada y consolidada la Monarquía en la persona de mi hijo y heredero don Juan Carlos...*» (Discurs de Joan de Borbó el 14 de maig de 1977). Assenyalo dues qüestions: per a Don Juan fins aleshores Juan Carlos no era rei, sinó príncep, i el tema de la instauració.

²² Per a la definició d'aquest concepte i per entendre l'ús que en faig, és convenient llegir Miguel Artola: *Constitucionalismo en la historia*, Crítica, Barcelona, 2005.