



CLAVES DE LA TRANSICIÓN

EL CAMBIO DE LA SOCIEDAD, LA REFORMA EN LA POLÍTICA Y LA RECONCILIACIÓN ENTRE LOS ESPAÑOLES

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO

Excmo. Sr. D. Rodolfo Martín Villa

Y CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO

Excmo. Sr. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón

Sesión del 26 de noviembre de 2013, Madrid

REAL ACADEMIA DE
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

CLAVES DE LA TRANSICIÓN
EL CAMBIO DE LA SOCIEDAD, LA REFORMA EN LA POLÍTICA
Y LA RECONCILIACIÓN ENTRE LOS ESPAÑOLES

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. D. RODOLFO MARTÍN VILLA

SESIÓN DEL DÍA 26 DE NOVIEMBRE DE 2013
MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

El artículo 42 de los Estatutos de esta Real Academia dispone que, en las obras que la misma autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones. La Academia lo será únicamente de que las obras resulten merecedoras de la luz pública.

© Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Plaza de la Villa, 2
28005 Madrid

Realización e impresión: Bravo Lofish Diseño Gráfico, S.L.

ISBN: 978-84-7296-349-8

Depósito legal: M-30667-2013

ÍNDICE

PREÁMBULO	7
EL CAMBIO DE LA SOCIEDAD	13
1956: nuestro punto de partida	15
España ha cambiado	20
Contradicciones y forcejeos	27
LA REFORMA EN LA POLÍTICA	39
1975: de las asociaciones a los partidos	41
Fernández-Miranda: de la Ley a la Ley	44
Adolfo Suárez: el coraje y la prudencia	50
LA RECONCILIACIÓN ENTRE LOS ESPAÑOLES	63
Pedro Laín: «Nunca más»	65
La transición de la Iglesia, la Iglesia de la Transición	69
La amnistía: la memoria y el perdón	72
EPÍLOGO	79
DISCURSO DE CONTESTACIÓN	89

PREÁMBULO

Hace ya algún tiempo aprendí que el político no debe esperar gratitud —a lo que puede aspirar es a reconocimiento— y que es él quien debe estar agradecido a quienes le dan la oportunidad de prestar un servicio a su país. Esta enseñanza, asimilada en el recorrido de una vida pública que a mí mismo ha empezado a parecerme un poco larga, me permite valorar ahora con más hondura y satisfacción la confianza que depositáis en mí para compartir el espíritu y las tareas de esta Real Academia. Quiero expresar una especial gratitud a los académicos que me habéis presentado, Olegario González de Cardedal, José Ángel Sánchez-Asiáin y Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón. Además de vuestra generosidad al estimar mis méritos, que en muchas ocasiones han tenido que ver con trabajos en equipo, ya fuera para afrontar cuestiones políticas o proyectos empresariales, soy muy consciente de que mi biografía no es la habitual en quienes ingresan en la Academia, ya que mi trayectoria se caracteriza por el itinerario político y profesional. Por todo ello considero que a partir de ahora me toca a mí mostrar que no os habéis equivocado en la elección, o al menos no en exceso. El mejor modo de hacerlo es unir mi trabajo al vuestro y participar activamente en esta comunidad de afanes y propósitos.

Quiero resaltar que vuestra decisión y este acto de hoy entrañan para mí un honor, pero no únicamente eso. Porque de no ser así hubiera tenido que repetir algunas de las consideraciones a las que me sentí obligado hace unos meses en el Instituto de Ingeniería de España al recibir el título de Ingeniero de Honor, siendo como soy un ingeniero que sabe bastante más de Derecho Administrativo que de Termodinámica. En mi intervención de agradecimiento recordé una vieja anécdota de mis tiempos estudiantiles. En cualquier acto universitario en el que interviniera, el profesor Montero Díaz siempre encontraba motivo para referirse con notable desmesura a un colega de la cátedra universitaria «cuya única publicación conocida es su tarjeta de visita». Tuve que justificar de alguna manera que no era del todo improcedente el título que se me concedía, aun cuando nadie hubiera sugerido que no se me conociera aportación alguna a la ingeniería más allá de mi tarjeta

de visita. Hoy en modo alguno siento esa inquietud en esta Casa, porque vuestra decisión no supone la mera pertenencia a un cuadro honorífico, sino la incorporación a un trabajo en el que deseo justificar plenamente la condición de académico.

Sé que me voy a encontrar cómodo en un foro en el que conozco a muchos de sus integrantes porque hemos coincidido en la política, en la vida profesional y en la amistad. Algunos académicos de los que fui compañero de Gobierno —Leopoldo Calvo-Sotelo, José María de Areilza, Íñigo Cavero, Enrique Fuentes Quintana y Antonio Garrigues Díaz-Cañabate— ya no se encuentran entre nosotros, e incluso se nos marchó Sebastián Martín Retortillo sin alcanzar a leer su discurso de ingreso tras haber sido elegido miembro de la Academia. También quiero recordar a otros miembros de esta Casa, los rectores Royo Villanova, Sánchez Agesta, Ángel González Álvarez, Legaz Lacambra y Fabián Estapé; los decanos Camón Aznar, Castañeda y Valentín Andrés Álvarez, y el profesor Truyol Serra, con los que compartí responsabilidades en tiempos juveniles y que me ayudaron en mis esfuerzos por merecer la aceptación de los estudiantes, sabedor como era de que no me habían elegido. Un entrenamiento que me sirvió, y no poco, en los Gobiernos predemocráticos, democráticos y constitucionales, en los que ejercité con intensidad y convicción el diálogo y el pacto. Dadas las facilidades que proporcionan las nuevas tecnologías de la comunicación, que permiten alcanzar celestiales confines, quizá unos y otros puedan estar escuchándonos ahora.

Llego a la Academia duplicando la edad que contaba en el momento de su ingreso mi predecesor, Manuel Fraga, que sin cumplir aún los cuarenta años ya había alcanzado la condición de catedrático de Derecho Político, letrado de las Cortes y diplomático. Su vinculación profunda con la política, como la de mi biografía, es también la de seis de las siete personalidades que desde la fundación de la Academia han sido elegidas para la medalla número 28. La primera de ellas, Juan Bravo Murillo, que había sido presidente del Consejo de Ministros, y las tres siguientes gobernaron las finanzas públicas: Luis María Pastor Copo, José María García Barzanallana y Guillermo Joaquín de Osma. Antonio Goicoechea y Cosculluela, ministro de la Gobernación, presidió esta Academia y fue gobernador del Banco de España. A él le siguió el fiscal del Tribunal Supremo Manuel de la Plaza Navarro, y a este Manuel Fraga. En una lista con tres ministros de Gobernación y cuatro de Hacienda, bien puede sentirse a gusto quien ha dirigido el ramo de la Gobernación y es funcionario del de Hacienda, aunque no muy ejerciente por culpa de la política.

Me habéis elegido para suceder a una figura irrepetible y, por tanto, carecería de sentido intentar siquiera sustituirla. Bajo el torrente de energía que impresionaba por su fuerza «avasalladora», y que parecía prevalecer en cualquier circunstancia, yo he apreciado en él una sensibilidad capaz de conmoverse en no pocas ocasiones. Se le ha reconocido de forma casi unánime una larguísima trayectoria pública sin la menor tacha sobre su honradez, mérito a destacar en una época en la que está en cuestión, de forma generalizada y no pocas veces injusta, la honestidad de los políticos. Y he sido testigo de su respeto por gobernantes a los que valoraba con independencia de que sintiese mayor o menor proximidad hacia ellos. Comprendo que la alusión a su sensibilidad no se halla entre los elogios más comunes a su comportamiento, pero precisamente por eso no quiero sustraer mi testimonio. Yo formaba parte, como ministro de Relaciones Sindicales, del primer Gobierno de la Monarquía y último presidido por Carlos Arias cuando se produjeron los trágicos incidentes de marzo de 1976 en Vitoria. Fraga, entonces vicepresidente y ministro de la Gobernación, me pidió que viajara con él a aquella capital vasca sumida en la conmoción. Eso fue exactamente lo que percibimos en cuanto aterrizamos. Cuando llegamos al hospital de Santiago, donde se encontraban ingresados los heridos, nos recibieron las familias increpándonos —más a Fraga que a mí porque él era más conocido—: «¡Qué! ¿Vienen ustedes a rematarlos?». Al día siguiente yo me dediqué a reunirme con representantes de empresarios y trabajadores para buscar una salida al conflicto laboral, que finalmente llegó mediante el arbitraje de un magistrado de la Audiencia. Esa negociación, compleja y difícil, no tenía un comienzo y un final fijos, mientras que las conversaciones de Fraga se desarrollaban en reuniones con cargos de su ministerio y responsables de las Fuerzas de Seguridad del Estado bajo su mando. Él me acuciaba para que acudiera a la rueda de prensa en la sede del Gobierno Civil. Yo le pedía tiempo para poder dejar bien encarriladas las negociaciones. Cuando llegué al despacho donde me esperaba, le encontré preparando unas notas para su intervención ante los periodistas y vi que se le estaban cayendo las lágrimas sobre las cuartillas.

Unos meses después le sucedí al frente del Ministerio de la Gobernación y el habilitado de los fondos reservados me pidió enseguida que lo recibiera. Yo contaba ya con una cierta biografía política, pero con nula experiencia en el manejo de ese tipo de dinero público. El habilitado, creo recordar que un antiguo interventor del ministerio ya jubi-

lado, se esforzó en imbuirme de la importancia de aquella partida presupuestaria que no superaba los cincuenta millones de pesetas de entonces, 300 000 euros de ahora. Para aleccionarme del cuidado con que debía administrarse aquella cantidad, me contó que cuando Fraga llegó al ministerio, a finales de 1975, ya se había consumido el presupuesto para gastos de protocolo, y como tenía convocada una reunión con los cincuenta gobernadores civiles y su equipo ministerial, para pagar la comida hubo que recurrir a 100 000 pesetas (600 euros de ahora) de los fondos reservados. Esa fue su revelación de la mayor *irregularidad* que vio cometer al ministro Fraga.

En una de las reuniones que como comisionado del Gobierno para la catástrofe del Prestige, mi última dedicación pública, mantuve con Fraga en su etapa de presidente de la Xunta de Galicia vi hasta qué punto llegaba su respeto por las decisiones de reputados gobernantes, aunque habían actuado bajo coordinadas políticas distintas de las suyas. Una vez tratados los asuntos que me llevaron a su despacho, y ya en el ambiente distendido de una conversación a la caída de la tarde, el repaso de nuestras preocupaciones nos llevó hacia el mundo universitario. Yo entendía que en mis tiempos de estudiante resultaba escasa la oferta de universidades, tan solo una docena, pero consideraba excesivo que en 2003 la lista superara las setenta. Al hilo de eso, dialogamos también sobre las exigencias para llegar a catedrático. Quienes por entonces lo eran con una edad que rondaba los 50 años solían aclarar, incluso los que actuaron contra el franquismo, que ellos habían alcanzado la cátedra en el sistema ordenado y riguroso de entonces. Le dije a Fraga: «Claro, eso nació del Ministerio de Educación dirigido por Joaquín Ruiz-Giménez». Fraga saltó, muy en su estilo: «¡Me lo vas a decir a mí, que era el secretario general técnico! El sistema que nosotros establecimos de acceso a la cátedra estaba inspirado en el que había implantado don Fernando de los Ríos en la II República».

Fraga ha entrado en el relato de la historia reciente de España como uno de los cuatro líderes —junto a Adolfo Suárez, Felipe González y Santiago Carrillo— que protagonizaron la Transición pilotada por don Juan Carlos. Un proceso que resultó posible por el cambio de una sociedad que ya en 1975 era moderna y abierta, aunque el Régimen no lo fuera; que hizo factible la reforma “de la Ley a la Ley a través de la Ley” y completó una reconciliación entre los españoles que dejó las cárceles vacías de presos políticos y el mundo sin exiliados de nuestro país por primera vez en los últimos doscientos años.

EL CAMBIO DE LA SOCIEDAD

1956: nuestro punto de partida

España ha cambiado

Contradicciones y forcejeos

1956: nuestro punto de partida

La España de 1956, año en torno al cual mi generación acudía a las aulas universitarias, empezó a dar muestras de descontento con la falta de libertades. El dinamismo de la sociedad presionaba sin violencia, pero cada vez más abiertamente, sobre las costuras del Régimen. Mientras que la evolución de la economía comenzaba a ofrecer nuevas oportunidades, en la vida política en absoluto ocurría lo mismo. Ese desfase encontró en la Universidad —ya muy ajena a las intenciones políticas de la ley de 1943 que la regía— el terreno donde primero brotaron las protestas. En febrero de 1956, se produjeron incidentes de cierta gravedad que acarrearón destituciones en el Gobierno y motivaron la dimisión de Pedro Laín como rector de la Universidad de Madrid. El encarcelamiento de varios dirigentes de la oposición reveló que el rechazo al Régimen ya no lo protagonizaban quienes lo combatieron en la guerra, sino sus descendientes, e incluso hijos de los vencedores, como mostró la identificación de varios de los detenidos.

Este hecho puso de manifiesto que el SEU, sindicato único y obligatorio de los estudiantes, ya no podía ser ni «la gracia y levadura de la Falange» ni el aparato de adoctrinamiento político de los universitarios, aunque todavía pudiera mantenerse como un organismo de gestión de servicios y actividades.

La respuesta del Gobierno a la expresión de descontento dejó un perdedor, Laín, y abrió paso a dos figuras emergentes, Torcuato Fernández-Miranda y Gregorio Millán Barbany, al frente de las direcciones generales de Enseñanza Universitaria y de Enseñanzas Técnicas, respectivamente. Los tres ejercieron cargos en el Régimen con una combinación de lealtad a sus convicciones y libertad de comportamiento que contribuyó no poco a poner las bases de la Transición.

Los tres fueron fieles a su tiempo y mostraron un enorme compromiso con España. Eso hizo que para mí pasaran de ser las primeras autoridades académicas que conocí a convertirse en un referente de las tres claves que ahora titulan esta intervención: el treintañero y bar-

bilampiño rector de la Universidad de Oviedo que presidió el Tribunal del Examen de Estado para mi ingreso en la enseñanza superior: Torcuato Fernández-Miranda, uno de los protagonistas esenciales de la reforma en la política; el rector de la Universidad de Madrid, cuya alta personalidad intelectual y humana encontraba tiempo para crear cercanías con los jóvenes universitarios en mi colegio mayor entre 1952 y 1956: Pedro Laín Entralgo, símbolo de la reconciliación entre los españoles; y el ingeniero aeronáutico Gregorio Millán Barbany, catedrático de Mecánica de Fluidos, científico y empresario, impulsor de la reforma más profunda que he conocido en las enseñanzas superiores, que introdujo la Arquitectura y las ingenierías en la Universidad española. Millán fue un personaje muy representativo del cambio de la sociedad.

Diego Gracia ha explicado que Laín creyó encontrar en José Antonio Primo de Rivera un líder para conseguir regenerar la sociedad no a través del odio, sino de los valores cristianos. Pero la fusión de la Falange con grupos reaccionarios y el hecho de constatar que el Gobierno vencedor perseguía a los disidentes en vez de propiciar la conciliación con ellos le llevaron a alejarse del Régimen, como le ocurrió también con el nacionalcatolicismo. Según relata el mejor conocedor de su obra, «Laín decía que así como no abandonaba la Iglesia a pesar de su cada vez mayor desacuerdo con sus instituciones y con la jerarquía, así tampoco quería abandonar el Régimen sino hacer todo lo posible por transformarlo desde dentro. Solo en 1956 se consideró cargado de razón para dar el salto. Y abandonó todo tipo de colaboración con el Régimen». Laín se retiró a la vida privada, pero no para recluirse en el silencio, sino que mantuvo una admirada posición ética.

Ese mismo año, Torcuato Fernández-Miranda, en el que la vocación de catedrático de Derecho Político convivía, como él mismo dijo, con «la ambición del animal político que llevo dentro», asumió el encargo de «poner orden» en la vida universitaria desde el Ministerio de Educación. Combatiente del Ejército Nacional, tras sus estudios universitarios inició una carrera docente que le llevó con solo 36 años a ser rector de la Universidad de Oviedo. Poco después demostró que no desdeñaba los compromisos ni los riesgos de la política, si bien siempre actuó con la autonomía de un intelectual, como muestra que accedió a la Secretaría General del Movimiento y a la Vicepresidencia del Gobierno sin pertenecer a ninguna de las familias del Régimen. Dos décadas después fue uno de los artífices de la estrategia para pasar del autoritarismo a la democracia desde el respeto a la Ley.

Gregorio Millán Barbany, un joven catedrático de la Escuela de Ingenieros Aeronáuticos, promovió en 1956 desde el Ministerio de Educación la más importante modernización de las Escuelas Técnicas Superiores. Sus trabajos en investigación le habían llevado a ser el discípulo predilecto de una autoridad mundial en aviónica, Theodore von Kármán, y a constituir en el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) un equipo que alcanzó reconocimiento internacional. En una España en la que casi nadie sabía inglés ni viajaba a otro país para ampliar estudios, Millán colaboró con Von Kármán en el Instituto Tecnológico de California, cuyas investigaciones han permitido desarrollar las naves espaciales de la NASA. Cuando terminó su labor ministerial encabezó una gran empresa de fabricación de bienes de equipo, básicos para el crecimiento económico de entonces, y presidió la asociación de empresarios de ese sector. Difícilmente el tan traído y llevado vínculo de la Universidad con la investigación, el desarrollo y la innovación se puede encarnar en un científico, profesional y empresario que lo represente con tan indudable prestigio y autoridad como en su caso.

La Ley de Ordenación Universitaria vigente desde 1943 había incluido, con el lenguaje propio de aquel momento, solo cuatro años después de finalizada la Guerra Civil, planteamientos nacionalcatólicos y, en menor medida, falangistas: «La Ley quiere ante todo que la Universidad del Estado sea católica». En expresión tomada del cardenal Cisneros, abogaba por formar hombres que «honren a España y sirvan a la Iglesia». A la II República le reprochaba haber lanzado «a la Universidad por la pendiente del aniquilamiento y desespañolización», y descalificaba a la Institución Libre de Enseñanza: «hasta el amor a la Patria se sentía ominoso pudor, ahogado por la corriente extranjerizante, laica, krausista y masonica de la Institución Libre, que se esforzaba por dominar el ámbito universitario».

Desde esos planteamientos políticos, se imponían como asignaturas la Religión y la Formación del Espíritu Nacional, que ya desde su origen no contaron con interés ni respeto y tuvieron una aplicación muy limitada. También se establecía que los rectores debían ser militantes de FET y de las JONS. Valga recordar a este respecto que bajo el mandato de Joaquín Ruiz-Giménez como ministro de Educación fueron rectores Luis Legaz Lacambra, en Santiago; Torcuato Fernández-Miranda, en Oviedo; Luis Sánchez Agesta, en Granada; José Corts Grau, en Valencia; Antonio Tovar, en Salamanca, y Pedro Laín, en Madrid. Otros apellidos ilustres se incorporaron posteriormente al rectorado de universidades,

como Juan Cabrera en Zaragoza y Antonio Torroja en Barcelona. El bioquímico Antonio González, años más tarde senador por designación real, ejerció de rector en la Universidad de La Laguna en los años sesenta. Cabe dudar por tanto de si las exigencias políticas impuestas para ser rector, así como otros requisitos similares, se aplicaron en realidad. Una prueba más de que en algunos ámbitos pudo ser cierta la caracterización que con humor se ha hecho del franquismo como una dictadura atemperada por el incumplimiento de las normas.

Desde el punto de vista estrictamente académico, la Ley de Ordenación Universitaria tuvo muy escaso contenido: no fundó nuevas universidades, creó solo la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas y se limitó a convertir en facultad la histórica Escuela de Veterinaria. No obstante, cabe reconocer que sus autores mostraban un deseo de recuperar lo mejor del pasado universitario, invocaban como referente las *Partidas* de Alfonso X el Sabio y mencionaban con orgullo que la Universidad de Salamanca pronto iba a cumplir siete siglos.

La Ley de Enseñanzas Técnicas impulsada por Gregorio Millán en 1957, solo un año antes de que se promulgara la Ley de Principios del Movimiento, en ningún momento recogía planteamientos de orden político o religioso y, en cambio, se centraba en la modernización de los estudios para disponer de más y mejores profesionales que ayudasen al proceso de industrialización en que se encontraba inmersa España. Hasta ese momento las escuelas técnicas servían, casi sin excepción, para formar funcionarios, y en especialidades como la ingeniería naval y la aeronáutica esos centros tenían cercanía al mundo militar y un prestigio sin el cual sería difícil explicar el desarrollo en el ámbito de la electrónica, la industria aeroespacial y la energía nuclear. Ese modelo reflejaba influencias francesas, así como del origen mismo de las universidades, que inicialmente fueron fundaciones de la Iglesia para formar a sus propios servidores: teólogos, filósofos y especialistas en Derecho Canónico.

En su reforma, Millán cambió el sistema de acceso de los alumnos a las escuelas técnicas, incorporó estas a la Universidad clásica, favoreció la investigación, duplicó el número de cátedras y acometió una descentralización sin precedentes. Esa transformación triplicó de inmediato, en 1960, la cifra de alumnos matriculados en años anteriores y permitió promociones más amplias de ingenieros y arquitectos que contribuyeron intensamente, gran parte de ellos como profesionales, al cambio y crecimiento de la economía española.

La transformación que supuso para España el desarrollo afectó al mundo universitario. En el curso de 1975-1976, el número de alumnos de las facultades multiplicaba por más de cinco el correspondiente al de 1956-1957, y en las enseñanzas de Arquitectura e Ingeniería, ya integradas en la Universidad, el alumnado era diez veces superior al de 1957.

Ese periodo de casi veinte años estuvo repleto de problemas en la Universidad —no en balde incluye la época del Mayo del 68—, con sanciones a catedráticos y estudiantes y el cierre de universidades. Puede que con los datos objetivos en la mano hubiera conflictos universitarios y reacciones gubernamentales de mayor entidad que las de febrero de 1956, aunque al menos para la gente de aquella generación, ya instalada en la profesión y algunos en la política, tuvieran menos alcance. Eran años, los finales del Régimen, en los que la política comenzaba a estar en la política, y mucho menos en la Universidad, al tiempo que la preocupación principal de los estudiantes consistía en obtener el título académico y encontrar lo antes posible un trabajo donde desempeñar su profesión, una tendencia que ya detectó Pedro Laín a finales de 1955 en su *Informe respecto a la situación espiritual de la juventud española*.

No está de más insistir en dos observaciones sobre la evolución de aquella generación que en los 50 inició los estudios universitarios: una es que en esas fechas se produce una separación entre quienes se oponían al Régimen y los que actuaron en su interior, convencidos estos de que desde el sistema político se podía prestar un servicio digno a la sociedad. La otra observación es que, años más tarde, esos dos cauces terminaron por confluir en la Transición. Seguramente porque, como consecuencia de las enseñanzas de nuestros padres y de nuestras lecturas juveniles, unos y otros crecimos imbuidos del deber de esforzarnos por entender a los demás y de aceptar que el otro puede tener razón. Quienes accedimos a la Universidad en aquellos años bebimos de las mismas fuentes, fueran cuales fueran las ideas políticas de cada uno. Leímos a la generación del 98 y a la del 14, presidida por la figura de Ortega, y nos resultó cercana la obra de los poetas del 27. Y, por encima de todo, lo que compartimos fue la idea, sobre la que Laín reclamó nuestra atención, de España como *problema*, y la voluntad del «nunca más», referida al enfrentamiento fratricida de la Guerra Civil. La meta que nos propusimos fue superar ese *problema*. Y si fue posible en un momento dado alcanzar un elevado grado de concordia se debió a que, más allá de las rigideces del Régimen y de los forcejeos en torno a su posible

evolución, cuando don Juan Carlos accedió a la condición de Rey una mayoría de españoles compartía, en sus trazos esenciales, una misma idea respecto de la España que querían o que estaban dispuestos a aceptar.

España ha cambiado

Los españoles de la Transición, y sus gobernantes en particular, dispusimos de una mejor situación que los de la II República para llevar a España hacia la democracia, porque la economía y la sociedad habían alcanzado unos niveles de desarrollo similares a los de nuestro entorno europeo. Conviene recordar que nuestro país entró en el siglo XX en condiciones calamitosas, lastrado por la pérdida de nuestras últimas colonias de ultramar y por una economía arcaica, dependiente de la producción del campo, en donde vivían dos terceras partes de la población. El capitalismo industrial logró ciertos avances apoyado en una legislación proteccionista, pero no generó puestos de trabajo al ritmo que demandaba una población en ascenso. Los escasos brotes de industrialización se localizaron casi siempre en el País Vasco y Cataluña, cuyas presiones contribuyeron a la implantación del Arancel de Aduanas de 1922, uno de los más altos del mundo. La Primera Guerra Mundial favoreció la exportación de productos españoles y eso no solo reportó importantes beneficios empresariales, sino que permitió a España reducir las fuertes deudas contraídas a finales del siglo XIX y situar en superávit la balanza comercial. Pero el final de la contienda mundial deparó un revés para muchas empresas que encajaron con dificultad el retorno a la competencia. Los Gobiernos de entonces, y los que les sucedieron, se aferraron a políticas de nacionalismo económico y de autarquía.

La llegada de la II República coincidió con una crisis económica internacional desatada de manera dramática en Estados Unidos, la Gran Depresión que comenzó en 1929, si bien su impacto fue menor en España por el inferior desarrollo industrial. La caída de las transacciones internacionales repercutió especialmente sobre las exportaciones, y las autoridades procedieron a establecer contingentes de importación. Se actuó con ortodoxia en la política monetaria, en la elaboración de los presupuestos y en la vigilancia del endeudamiento. Pero la producción industrial cayó hasta tocar fondo en 1933, el año de mayor impacto en nuestro país de la crisis económica internacional y en el que el paro alcanzó un muy alto nivel. Las confrontaciones políticas y los problemas

sociales crearon un clima de gran inestabilidad. El segundo periodo con más huelgas en la primera mitad del siglo XX, tras el que se produjo en torno a la Primera Guerra Mundial, se concentró entre 1930 y 1936. La sociedad que heredó la II República necesitaba profundas transformaciones y sus Gobiernos acometieron quizá demasiadas reformas, a veces insuficientemente maduras, que añadieron conflictos a los ya existentes. Los intentos democratizadores de los gobernantes —algunos acertados, como la extensión de la enseñanza en un país con un 33 % de analfabetos, y otros desacertados, basados en la conversión de la República en propiedad de los republicanos— se vieron frustrados por la colisión entre un mundo obrero deslumbrado por la utopía revolucionaria y un capitalismo extremadamente conservador, sin posibilidad de que atenuara ese choque la clase media, apenas presente en aquella sociedad. La lucha de clases, la cuestión religiosa, las presiones militares y las tensiones sobre la unidad nacional han sido obstáculos que han dificultado o impedido los intentos de democratización en España e influyeron negativamente en la República. Carmen Iglesias ha señalado con acierto que «el cambio de sistema ocurrido en 1931 exigía cuanto antes una legitimación que cubriese el vacío creado por la caída de la monarquía. Pero con ser este cambio radical, hay que tener en cuenta que lo que no se había producido era un cambio social en profundidad parejo al político. Es decir que básicamente seguían las mismas fuerzas sociales que antes, aunque nuevas clases emergentes hubiesen tomado el poder político».

Aquella sociedad convulsa entró en una incivil Guerra Civil que arrasó el país y lo dejó en peores condiciones que a principios de siglo. Un año después de terminar la contienda, la renta nacional se asemejaba a la de 1913, la renta per cápita apenas superaba la de 1905 y la mitad de la población activa trabajaba en tareas del campo. La otra mitad se distribuía casi a partes iguales entre la industria y los servicios de manera bastante similar a lo que sucedía a finales del siglo XIX. En la primera década del franquismo, en los años cuarenta, casi todas las medidas de política económica obedecieron a una concepción autárquica y a una actuación autoritaria sobre la economía. Bajo ese planteamiento y desde un cierto capitalismo de Estado se nacionalizó Telefónica, se creó el Instituto Nacional de Industria y se fundó RENFE. Las importaciones quedaron limitadas por contingentes. El sueño de convertir a España en una potencia industrial no se plasmó en un plan bien sopeado, sino que se aplicaron medidas parciales e incluso poco coherentes.

El aislamiento se combinó con una búsqueda del desarrollo interno apoyado en una regulación de cupos y licencias. Para fomentar los productos nacionales se aprobó una Ley de Protección a la Industria Nacional que estableció un control riguroso sobre la instalación de nuevas factorías. Para estimular la producción eléctrica, el Gobierno incluyó en las tarifas un complemento que permitió a las empresas construir centrales con un beneficio económico asegurado. En aquella época, el suministro resultaba insuficiente y con regularidad se imponían restricciones al consumo.

La economía de la década de los cincuenta arrancó con fuertes tasas de crecimiento —el PIB se situó en 1951 en el nivel de antes de la guerra—, impulsadas tanto por las inversiones privadas como por las públicas y, en particular, por la construcción. Desde entonces, los españoles hemos preferido ser dueños de nuestras viviendas en una proporción muy superior a la del resto del mundo. Eso se debe en buena medida a las facilidades dadas para la compra, en aquella década y en las siguientes, por las Cajas de Ahorro y las Mutualidades Laborales. Una de las consecuencias positivas de tal generalización de la propiedad inmobiliaria —en 1975 el 64 % de las familias era dueña de su casa— es que ha constituido un gran factor de estabilidad social.

La firma de los Acuerdos con Estados Unidos en 1953, año en el que se suscribió el Concordato con el Vaticano, además de poner fin al aislamiento y de permitir las primeras operaciones de crédito exterior, no impidió el colapso al que la economía española se había ido aproximando de la mano de la autarquía. El incipiente proceso de desarrollo tropezó a mediados de los 50 con obstáculos difíciles de superar sin un cambio drástico en la política económica. Aunque la producción industrial se duplicó entre 1950 y 1957 y se había emprendido a partir de 1951 una tímida liberalización, como señalan algunos expertos, la inflación se disparaba —en 1956 superó el 15 %—, crecía el déficit de la balanza de pagos —la reserva de divisas cayó a mínimos históricos— y se incrementó considerablemente la deuda pública. El Gobierno de entonces, calificado de «tecnócrata», elaboró el Plan de Estabilización de 1959, que dio un giro de 180 grados respecto de las políticas anteriores e inició la senda que llevaría a España a integrarse en los mercados internacionales, tras negociar las reformas con el Fondo Monetario Internacional y la Organización Europea para la Cooperación Económica.

El Plan perseguía la estabilidad y el equilibrio en la balanza de pagos, el robustecimiento de nuestra divisa y la supresión de barreras

para importar mercancías. Comprendía medidas liberalizadoras y de austeridad entre las que se incluían la convertibilidad de la peseta y la devaluación del tipo de cambio con el dólar desde 42 hasta 60 pesetas; la elevación de los tipos de interés, un límite para conceder créditos bancarios y la congelación de salarios, con el objetivo de reducir la inflación; el fomento de las inversiones extranjeras, dando paso a que participaran en las empresas españolas, así como una reforma fiscal que incrementase la recaudación, además de la contención del gasto público.

En definitiva, las medidas del Plan de Estabilización fueron más allá de una simple búsqueda del equilibrio interno y externo para configurarse como un plan de transformación estructural. No se trataba solo de establecer unos equilibrios que nuestra economía se hallaba lejos de cumplir, sino de incorporarla a los mercados mundiales, saneándola con la finalidad de hacer posible su posterior crecimiento.

Desde finales de los años cincuenta, con un cambio ya más realista, un sector público sometido a una mayor disciplina presupuestaria y un comercio exterior más fluido comenzó un periodo en el que hubo más respeto a las reglas del mercado y, a la vez, voluntad política de estimular el crecimiento. Esa necesidad empujó al Régimen a abrir la economía al exterior y a tratar de converger en ese terreno con otros países europeos. Los beneficios que mostró la creación del Mercado Común en 1957 llevaron al Gobierno a presentar en 1962 la solicitud de vinculación a la Comunidad Económica Europea. Hasta dos años después, Europa no entabló conversaciones y, también por motivos políticos, dejó transcurrir otros tres años antes de abrir las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado Preferencial de 1970. En ese acuerdo crucial, que resultó extraordinariamente beneficioso para España, el Gobierno aceptó concesiones en cuanto a los aranceles y en materia agrícola, y Europa se comprometió a importantes reducciones de la Tarifa Exterior Común de los productos industriales españoles. En una clara muestra del deseo de España de homologarse cuanto antes con Europa occidental, solo un mes después de las primeras elecciones democráticas, en julio de 1977, el Gobierno de Adolfo Suárez solicitó formalmente el ingreso de nuestro país en la Comunidad Europea. La aceptación no llegó hasta junio de 1985. Es evidente que la CEE dilató excesivamente el proceso para nuestro ingreso en la Europa comunitaria por razones que de haber sido exclusivamente políticas se pueden entender hasta 1975, pero difícilmente después.

El Banco Mundial marcó en 1963 las pautas para el crecimiento con su informe de «ayuda a la Administración española en la preparación de un Plan de Desarrollo económico a largo plazo para la expansión y modernización de la economía». Esas orientaciones guiaron a partir de 1964 los Planes de Desarrollo, vinculantes para el sector público e indicativos para el sector privado. Las nuevas medidas, aunque combinaban criterios diversos, facilitaron la expansión de la economía española, que se benefició además del fuerte crecimiento mundial hasta la primera crisis del petróleo. El sector industrial actuó como locomotora del desarrollo —se crearon un millón de empleos en la industria y en el sector terciario, lo que acentuó la disminución de la población activa agraria—, pero la mayor libertad para la toma de decisiones siguió limitada por un intervencionismo ahora ya regulado. La expansión industrial fue impulsada con las Acciones Concertadas y Planes de Reindustrialización, y el desarrollo regional mediante la creación de los Polos de Desarrollo. Todo ello generó unas tasas de crecimiento real del Producto Interior Bruto que oscilaron entre el 4 % y el 9 % anual. España se situó en 1969 como la décima potencia industrial del mundo y en un sector tan dinamizador de su economía como el turismo logró poco después, en 1973, el máximo de su cuota mundial (16 %). En 1975, el consumo de energía eléctrica en Asturias era un poco inferior al de toda España en 1950; la suma del de Asturias, Guipúzcoa y Zaragoza era casi igual al de todo el país en 1955, y el de Barcelona más el de Madrid superaba al del conjunto de España en 1960.

Toda esa evolución, lenta pero profunda, llevó a que la España de la que se hicieron cargo los primeros Gobiernos de la Monarquía contara con una economía y una sociedad que habían dado un gran salto hacia la modernidad. El crecimiento y desarrollo iniciados a finales de los cincuenta habían proseguido ininterrumpidamente durante más de quince años, en los que la industria llegó a crecer alrededor del 9 % anual y la población activa encontró en esa área y en el sector servicios las principales oportunidades de empleo. Mientras que en 1960 la mayor parte (40 %) de la población activa se dedicaba a tareas del campo, un tercio (33 %) trabajaba en la industria y solo el 27 % en los servicios, en 1975 el sector servicios daba empleo a la mayoría (42 %), la industria ocupaba a la tercera parte de la población activa y solo el 25 % proseguía en labores del campo. Esa redistribución avanzó paralela a un proceso de desplazamiento masivo de habitantes desde el interior a las zonas de costa y desde las áreas rurales a las ciudades —de 1961 a 1975,

cinco millones y medio de adultos cambiaron de lugar de residencia—. Al comienzo del reinado de don Juan Carlos, el 70 % de los españoles ya residía en áreas urbanas —casi tres veces más que a comienzos de los 60—, y más de un tercio de esa población se concentraba en grandes municipios, casi lo mismo que en Francia y Gran Bretaña. La renta per cápita de 1975 alcanzó las 82 662 pesetas (unos 500 euros), lo que la situaba en torno al 80 % de la renta media de la Comunidad Europea de los nueve.

Ese desarrollo económico hizo posible, entre otras cosas, la extensión y mejora de la calidad de la enseñanza, que había padecido durante largos periodos una deficiente atención. La escasez de inversiones en instrucción primaria hasta mediados del siglo XX motivó un acusado atraso educativo en España, más acentuado si se compara con el compromiso con la educación de países como Francia y Alemania ya a finales del siglo XIX. Ese déficit explica que a comienzos del siglo XX más de la mitad de la población no supiera leer ni escribir y que en 1930 un tercio todavía fuera analfabeta. La II República consiguió extender y mejorar la enseñanza: en solo un lustro se crearon más escuelas que en todo el periodo de 1908 a 1930, la mitad de la población infantil quedó escolarizada y se redujo notablemente el analfabetismo. Esos logros se consiguieron con un ascenso del porcentaje del Presupuesto del Estado destinado a educación: el de 1934 fue el más alto (7 %) hasta entonces, solo igualado y superado a partir de 1948. Desde este año hasta 1963 el gasto educativo creció lentamente. El ascenso del PIB, que hasta 1951 no volvió a tener su nivel anterior al inicio de la guerra, y las necesidades surgidas del desarrollo económico, dieron un fuerte impulso al gasto educativo en los sesenta. La normativa aprobada a mediados de esa década extendió la enseñanza obligatoria hasta los 14 años —en 1967 la tasa de escolarización total alcanzó el 88 % de la población en edad escolar obligatoria— y la Ley General de Educación de 1970 implantó la Enseñanza General Básica, unificada, obligatoria y gratuita. En 1964 se situó por primera vez en dos dígitos (11 %) el porcentaje del Presupuesto del Estado destinado a educación, que después alcanzaría una cota récord (18 %) el primer año de la democracia. Los gastos pasaron de casi 14 000 millones de pesetas en 1964 a 107 000 millones en 1975, lo que permitió una gran transformación del panorama de la enseñanza. Cuando tomó posesión el primer Gobierno de la monarquía, los alumnos de Secundaria duplicaban los de 1957 y la cifra de universitarios equivalía a la de todos los estudiantes de Secundaria

en 1956. Con la llegada de la democracia y en los años posteriores, el compromiso con la educación no solo prosiguió sino que multiplicó el esfuerzo. En 2000, el gasto público educativo superó los 23 000 millones de euros, se encontraban escolarizados todos los alumnos comprendidos entre los 4 y los 16 años y más de un millón de jóvenes asistían a clases universitarias.

Uno de los avances más relevantes en el terreno educativo, que ayudó a la incorporación de la mujer al mundo laboral y en particular a trabajos cualificados, fue la equiparación en 1976 de la escolarización femenina con la masculina en la enseñanza secundaria y su posterior igualación en la Universidad, lograda diez años después. Mientras en 1956 las mujeres representaban el 18 % de los estudiantes matriculados en facultades, en 1966 alcanzaban el 30 % y en 1975 rebasaban el 40 %. Esa tendencia prosiguió durante los años de la democracia y a finales de los 90 la presencia femenina (60 %) en las aulas universitarias superaba ampliamente la masculina.

Las inversiones en políticas de mejora de las condiciones de vida durante los años del desarrollo dejaron también como resultado un salto notable en la protección de la salud. La tasa de mortalidad infantil quedó en la década de los 60 reducida a la mitad y al final de ese decenio la esperanza de vida superaba los 70 años. Las deficiencias arrastradas en cuanto a salubridad, especialmente en zonas rurales, quedaron en gran parte subsanadas con las inversiones de los Planes de Desarrollo. Esas mejoras, unidas a las campañas de vacunación, la implantación de las maternidades de la Seguridad Social y la extensión del uso de antibióticos redujeron considerablemente las tasas de mortalidad y de morbilidad, y favorecieron la longevidad.

Tales logros, que requerían más medios humanos y materiales, fueron posibles gracias al fuerte incremento del gasto público en sanidad: el de 1970 superó seis veces el de 1962. La mayor disposición de fondos públicos facilitó que, entre 1964 y 1975, aumentaran en 50 000 las camas hospitalarias y en cerca de 20 000 el número de médicos, con lo que se llegó a contar con uno por cada 653 habitantes, proporción que mejoraba la de Gran Bretaña y Francia. Esa mayor dotación para la sanidad aumentó con los Gobiernos anteriores y posteriores a las primeras elecciones: entre 1970 y 1980 el gasto sanitario se multiplicó por 14 y permitió que pasara de proteger a 20 millones de personas (el 60 % de la población en 1970) a proteger a 31 millones (el 83 % de la población de 1980).

La construcción del modelo que tan buenos resultados ha dado se apoyó en disposiciones legales que establecieron, en 1967, la cobertura de la asistencia sanitaria como una prestación más del sistema y que, en 1972, posibilitaron el acceso a la acción protectora de todos los trabajadores por cuenta ajena con independencia de sus niveles retributivos.

Este conjunto de mejoras más otras en diversos ámbitos condujeron a España a un nivel de bienestar muy similar al de países europeos de nuestro entorno. El Índice de Desarrollo Humano —que desde 1990 elabora la ONU con datos no solo sobre la riqueza, sino también sobre la escolarización y la esperanza de vida saludable— aplicado a la España de 1975 le asigna una calificación que supone el 97 % de la nota media de 14 países europeos seleccionados —entre ellos Alemania, Gran Bretaña, Francia, Suecia e Italia—, lo que refleja un acercamiento de siete puntos porcentuales a la nota de esos países respecto de 1955. Entre este año y 1975 España ascendió diez puestos (del 31 al 21) en la clasificación internacional de desarrollo humano elaborada con los criterios de la ONU.

Ese consolidado progreso situaba a la sociedad en un grado de madurez que permitió llevar adelante sobre bases sólidas el tránsito reformista a un Estado democrático.

Contradicciones y forcejeos

La mayor parte de los historiadores que se han ocupado de la evolución del franquismo ha puesto de manifiesto que entre 1956 y 1960 el Régimen, sin reconocer de ninguna manera las libertades, evolucionó hacia lo que se ha llamado el franquismo tardío, diferente del que gobernó en los primeros años de la posguerra y que algunos han calificado de dura y cruel dictadura. Dos circunstancias que contribuyeron a generar este cambio fueron la protesta estudiantil de febrero de 1956 en la Universidad de Madrid, en el terreno político, y el Plan de Estabilización de 1959, con el que se tuvo que reparar el fracaso de la autarquía, en el ámbito económico, cuestiones a las que ya nos hemos referido. El protagonista decisivo de los cambios que indujo la concurrencia de estos dos hechos, en una especie de suma de consecuencias económicas, sociales y políticas, fue el Gobierno formado en 1957. Este es el Ejecutivo al que se incorporaron por primera vez los políticos a quienes se ha conocido con el sobrenombre de «tecnócratas». Este Gabinete

desempeñó un papel relevante en el esfuerzo que el Régimen desarrolló durante esos años y hasta el final de sus días para configurarse como un Estado de derecho.

En este orden de cosas, la tendencia a presentar todo el periodo del Régimen como un bloque monolítico que se asemeja al infierno descrito por el padre Astete —la suma de todos los males sin mezcla de bien alguno— no concuerda plenamente con la realidad. Se aproximaría más a ella la afirmación de que, a medida que avanzaban los años sesenta, se desarrollaba en España una sociedad cada vez más moderna y más compleja dentro de un sistema político en el que coexistían tendencias diversas.

Por supuesto que de ninguna manera puede desconocerse que hasta noviembre de 1975 el Régimen no abdicó de su ininterrumpida resistencia a la aceptación y regulación de las libertades y derechos políticos que formaban parte del patrimonio de los países europeos y occidentales en general. Muchos españoles creíamos que nuestro país debía ser cuanto antes uno más de ese grupo y que la posibilidad de llegar nosotros a disfrutar de ese patrimonio político constituía un ideal digno de ser defendido y alcanzado. Es evidente que durante ese mismo periodo el Régimen se vio contestado y combatido por un sector creciente de la sociedad, cuya dimensión exacta no se pudo conocer hasta ver el resultado de las fuerzas de la oposición en las primeras elecciones democráticas. Para evaluar el grado de rechazo al sistema político en sus últimos años no está de más recordar que su final no se pareció al desmoronamiento que caracterizó a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI el colapso de tantos Estados, entre ellos los de las llamadas democracias populares, que antes de su volatilización parecían tan sólidos y tan poco discutidos por sus ciudadanos. En este sentido, hay que reconocer que el pueblo español, a la vez que demandaba una democracia moderna, no dejó de esperar, con un cierto grado de tranquilidad, a que Franco muriera.

En el franquismo tardío se produjo en el aparato del Régimen un constante forcejeo que culminó en 1975 entre dos fuerzas que operaban en su seno: la de quienes aspiraban a que nada cambiase y la de quienes consideraban que, de la misma manera que había sido necesario acometer la estabilización económica, resultaba imprescindible que el Estado fuera evolucionando para acomodar sus principios y sus maneras a los cambios que la sociedad experimentaba. De esa forma, pensaban, se recogerían cada vez mejor, con mayor precisión y respeto,

los deseos que en materia política iba expresando la sociedad de manera cada vez más abierta y clara.

En relación con este pulso sostenido, la tendencia a la reforma del Régimen, perceptible a lo largo de los cerca de veinte años que todavía perduró desde 1956, no encontraba exclusivamente su justificación en aquella tesis que entonces se formulaba de que el acceso de España a la democracia no podría ni debería producirse hasta que la renta per cápita alcanzara un determinado nivel. Esa aspiración y voluntad de reforma que existía dentro del Régimen para homologar políticamente a España con los países democráticos europeos no respondía en exclusiva a un automatismo mecánico de ese tipo: lo que movía esa voluntad era un planteamiento con una considerable carga ética. Lo que llevó a mantener, pese a las dificultades, esa actitud fue sobre todo la convicción de que aquel sistema político no podía acabar de otra manera que en una sociedad nueva y en una concordia que hiciera imposible la repetición de lo que España había sufrido entre 1936 y 1939.

El franquismo tardío mostró una voluntad de configurarse como un Estado de derecho. Las nuevas disposiciones legislativas trataron de situar a la Administración ante su propia responsabilidad, así como de proteger al administrado frente a las arbitrariedades que pudieran perjudicarlo. El Estado de aquellos días no alcanzó nunca a poder ser calificado de democrático. Pero pocos se han considerado con las razones necesarias para negarle la condición de Estado de derecho, como pocos también se atreverán a rechazar que a esa denominación se añada el calificativo de «administrativo». De esa voluntad de configuración da fe una sucesión de leyes que supusieron un logro político nada desdeñable, un eficaz blindaje de la posición del administrado frente a eventuales perjuicios para sus intereses. Parafraseando a Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, «aquello no era un Estado democrático de derecho, pero sí un Estado de derecho».

Entre 1952 y 1959 se elaboró un conjunto de normas excelentes: la Ley de lo Contencioso-Administrativo, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Procedimiento Administrativo. Además de contar con estas normas, la Administración pública se había ido profesionalizando de tal manera que el Ministerio de Comercio era ya en gran medida el ministerio de los técnicos comerciales del Estado, como el Ministerio de Hacienda lo era de los inspectores fiscales, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el de los diplomáticos, y los ministerios téc-

nicos, de los ingenieros. Fueron los años en los que aparecieron y proliferaron en el sector público los ubicuos TAC (Técnicos de la Administración Civil), que contribuyeron a hacer más técnica y menos politizada la Administración, que por tanto pasó a ser muy parecida en sus maneras de actuar a las de los países de nuestro entorno europeo. Con la excepción de la Secretaría General del Movimiento, con la que por cierto la mayoría de los españoles no necesitaba tratar, quien en esos años tuviera que aproximarse a la Administración del Estado para cualquier asunto, lo más probable es que hallara una estructura, unos funcionarios y unas decisiones muy parecidas a aquellas con las que podía encontrarse un italiano o un francés al contactar con sus respectivas Administraciones públicas.

No obstante, tampoco se puede negar que, al mismo tiempo que se promulgaban estas leyes, el Régimen no descuidaba el proceso de su institucionalización, como lo muestra que el mismo año —1958— en que entró en vigor la Ley de Convenios Colectivos se aprobó la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

La Ley de Convenios Colectivos fue muy representativa de esos contrasentidos. Esta normativa, en cierta manera exigida desde el punto de vista socioeconómico por el Plan de Estabilización, mostraba contradicciones con una parte esencial de la ideología oficial del Régimen sobre la llamada empresa nacional sindicalista y el denominado sindicato vertical. Más allá de sus limitaciones, esa ley se basaba en la aceptación de una realidad que no era precisamente la que describían las doctrinas sociales en vigor. Sin duda no resulta fácil definir qué fue la empresa nacional sindicalista, que en los casos en que llegó a ser descrita con alguna precisión podía parecerse a las empresas autogestionadas de la Yugoslavia dirigida por el mariscal Tito tras la Segunda Guerra Mundial. La Ley de Principios del Movimiento Nacional definió la Empresa, con mayúscula, como «asociación de hombres y medios ordenados a la producción, [que] constituye una comunidad de intereses y una unidad de propósitos. Las relaciones entre los elementos de aquella», agregaba, «deben basarse en la justicia y en la recíproca lealtad». En cuanto al sindicato vertical, parece claro que su mismo concepto trató de superar, en gran medida eludiéndolas, las distintas posiciones que en el ámbito de las relaciones laborales caracterizan a los empresarios por un lado y a los trabajadores por otro.

La Ley de Convenios Colectivos, que es también de 1958, constataba en cambio la evidencia de que la empresa era algo diferente, que en

la relación sociolaboral confluían dos intereses distintos, y a veces contrapuestos, pero que podían fijar las condiciones de trabajo por medio de la negociación, como ya se hacía en muchos países. Que estos mecanismos no funcionaran en todos los casos no quiere decir que no lo hicieran con eficiencia en buena parte de ellos, como prueba el hecho de que este sistema de racionalización de las tensiones sociales, sometido sin duda a todo género de críticas, persiste todavía hoy en una proporción más que considerable. Y ello sigue siendo cierto a pesar de que la contratación colectiva, durante los años del Régimen, se viera con frecuencia sometida a limitaciones por razones de política económica.

El conjunto de acciones de gobierno desarrolladas a partir del Plan de Estabilización dieron como resultado un crecimiento notable. El historiador Borja de Riquer señala en su libro sobre la dictadura de Franco, con la que no se muestra precisamente complaciente, que «durante la década de los 60 la economía española experimentó un espectacular crecimiento, el más alto de los países de la Europa occidental. De los miembros de la OCDE, tan solo el Japón y Grecia lograron esos años igualar el ritmo español, cifrado en un aumento del producto interior bruto (PIB) de un 7 % anual».

Pero este éxito económico no bastó para compensar las frustraciones que generaba la resistencia del Régimen a una apertura política. En medio de los forcejeos entre partidarios y detractores de las reformas fue aprobada la Ley Orgánica del Estado de 1967, con la que el Régimen cerró el ciclo de sus Leyes Fundamentales sin dar la respuesta política adecuada que necesitaba sin tardanza la sociedad. Las previsiones de esa ley tuvieron algunos efectos sobre derechos civiles demandados en aquel momento. Por ejemplo, en ese mismo año se promulgó la Ley de Libertad Religiosa, que constituyó una adaptación ineludible a las consecuencias del Concilio Vaticano II y por la que, sin renunciar al carácter confesional del Estado, se toleró la práctica religiosa pública no católica; y se aprobó la Ley de Representación Familiar en las Cortes, que reguló la celebración de elecciones para procuradores del denominado «tercio familiar», tal y como estaba previsto en la Ley de Cortes desde hacía nada menos que veinticinco años, pero que no se había aplicado.

La Ley Orgánica del Estado no atendió las aspiraciones ya bastantes extendidas en la sociedad sobre asociación política. Se limitó a formular esta críptica referencia en el apartado sobre los fines que se le atribuían al Consejo Nacional del Movimiento: «Encauzar, dentro de los

Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política». En esta materia, como en otras de la misma naturaleza política, la ley se quedaba en el rasero al que José María Pemán se refirió en su día cuando sentenció que la finalidad esencial del Consejo Nacional consistía únicamente en reunirse para oírle pronunciar un discurso al teórico *aconsejado*.

La dificultad para asumir la excepcional cautela que el Régimen mostraba acerca del llamado asociacionismo político generó contradicciones muy representativas de algunos contrasentidos absurdos que se producían en aquel tiempo. La aprobación de la Ley Orgánica del Estado vino a coincidir con la Conferencia Constitucional que preparó la independencia de Guinea Ecuatorial, que se materializó en 1968. Lo paradójico del caso consistía en que en el borrador constitucional se incluía a los partidos políticos. Hay constituciones admirables en las que no se les cita. Pero lo que resultaba más que extraño era que la de Guinea, otorgada en un cierto sentido por España y negociada por el Gobierno español con representantes guineanos, constitucionalizara los partidos cuando estos seguían prohibidos en España. Por decirlo con cierta ironía, no parecía coherente que se condenase a los guineanos, y además justo cuando accedían a la independencia, a contar con partidos políticos, perjudiciales para el bien de la nación, a juicio de muchos miembros del Régimen. Es decir, los partidos eran, al parecer, dañinos para los españoles pero beneficiosos para los guineanos. En caso de no serlo, es posible que entrara en los deberes de tutela que concernían a España como potencia colonizadora liberar de inmediato a los guineanos de ese padecimiento.

Ese tipo de contradicciones es lo que importa poner de manifiesto respecto de lo que nos sucedía a los españoles en tantos aspectos de la vida política en un periodo en el que, por si estos contrasentidos no fueran suficientes, muchos trabajadores emigrados para disponer de empleo convivían sin problemas con los nacionales de otros países, y disfrutaban de sus mismas libertades públicas, a la vez que en España se recibía todos los años a millones de turistas extranjeros.

En esa trayectoria con pasos a veces poco coherentes, y con avances y retrocesos, la historia del asociacionismo político desde el final de la Guerra Civil hasta que quedó culminada la Transición transcurrió por continuos meandros. Durante mucho tiempo tal asociacionismo permaneció prohibido. Hubo que esperar a 1967 para que la Ley Orgánica del Estado introdujese ese derecho, en un proceso de aceleraciones y

frenazos que fue *in crescendo* y que culminó una década después con la legalización de los partidos políticos, como la sociedad reclamaba para disponer de una verdadera democracia. Después del juego de anuncios desmentidos más tarde por los hechos y tras las expectativas sociales insatisfechas por las autoridades durante no pocos años, solo la Transición pudo conseguir que el derecho de asociación política quedara definitivamente reconocido y protegido por una tutela judicial efectiva. A la vista de lo que fue sucediendo, bien se podría decir que el núcleo duro del Régimen seguramente consideraba que en la existencia o en la negación de los partidos políticos se hallaba la clave de su continuidad o desaparición.

Mientras desempeñó la Secretaría General del Movimiento, entre 1969 y 1973, Torcuato Fernández-Miranda desarrolló una estrategia muy efectiva de cautelosa y constante postergación de las asociaciones políticas. No puede negarse que lo hizo con notables dosis de ingenio administrado con inteligencia. Seguramente, españoles que vivieron aquellos años todavía recordarán algunas de sus singulares expresiones: «trampa saducea», «poliformismo» y «socialismo nacional integrador». La tesis doctoral de Pilar Fernández-Miranda Lozana, dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, hija y sobrino de Torcuato Fernández-Miranda, que dio lugar al libro firmado por ambos *Lo que el Rey me ha pedido*, ofrece una explicación plausible de esta actitud. Parece, en efecto, que en aquellos años el entonces Príncipe y quien desempeñaba la Secretaría General del Movimiento compartían la tesis de que, cuando los españoles esperaban partidos, no tenía mucho sentido ofrecerles una solución que se quedara a medio camino de ese objetivo, porque eso acabaría generando una considerable frustración. A la vista de lo que sucedió desde que se promulgó la Ley Orgánica del Estado hasta que se produjo la legalización de los partidos —es decir, entre 1967 y 1977— fueron sensatas aquellas prevenciones compartidas y basadas en la necesidad de una reforma profunda del Régimen. Desde ese punto de vista era preferible mantener a las llamadas asociaciones políticas en una especie de limbo en vez de acelerar su creación y dar lugar a una realidad decepcionante. Y así se llegó a 1974, año en el que — pese a las expectativas de cambio creadas con el primer Gobierno de Carlos Arias y conocidas como el «espíritu del 12 de febrero», en alusión a la fecha de un discurso suyo de ese año en las Cortes— el país vio malogradas sus esperanzas porque el Estatuto

Jurídico del Derecho de Asociación Política impulsado por ese Ejecutivo mantuvo las asociaciones dentro del Movimiento.

Bajo el último Gobierno de Arias, primero de la monarquía, se produjo una nueva regulación de las asociaciones: la Ley de 14 de junio de 1976, que dio lugar a la creación de un Registro de Asociaciones Políticas pero ya no en el seno del Movimiento. Esta norma, más abierta, sí llevó a que no pocos partidos políticos acudieran a legalizarse. El debate parlamentario de esta norma tuvo también relevancia porque proporcionó una ocasión para que el país fijara su atención en una figura emergente: Adolfo Suárez. De la bien medida intervención del entonces ministro secretario general del Movimiento una frase que resumía el objetivo de los cambios caló en la opinión pública por la claridad con que conectaba con el anhelo ya mayoritario: «Elevar a la categoría política de normal lo que es ya normal en la calle».

Dentro del Régimen, los más inflexibles e inmovilistas fueron identificados con una expresión que hizo fortuna: el «búnker». Se trataba de franquistas que negaban cualquier posibilidad de entendimiento con otras fuerzas, e incluso repudiaban la democracia misma. Aunque sus componentes ocupaban algunos puestos importantes, hacía mucho tiempo que no eran decisorios en las tareas de gobierno.

Ciertamente, no resulta nada fácil identificar las razones exactas que motivaron la división en dos partidos, que finalmente fueron Alianza Popular (AP) y Unión de Centro Democrático (UCD), de quienes tras desempeñar algunas responsabilidades en el Régimen compartían el principio de que la soberanía reside en el pueblo, que preferían la monarquía como forma del Estado y la reforma como vía para instaurar la democracia. Uno de estos partidos, AP, nació liderado por Fraga, que con el transcurso de los años logró la hazaña de integrar a toda la derecha y luego también al centro derecha. El otro partido, UCD, encabezado por Suárez, se mostró capaz de llevar a cabo la Transición y de aglutinar electoralmente la confianza mayoritaria de los españoles porque actuó de manera más racional y respetuosa en la reconciliación entre ellos.

Quizá uno de los motivos que llevó a que se formaran esos dos partidos distintos estuvo relacionado con la regulación de grupos parlamentarios realizada por Torcuato Fernández-Miranda en marzo de 1976 para adaptar las Cortes a los propósitos de la reforma política. Esa decisión generó de forma muy temprana dos núcleos de agrupación de políticos antes de que Suárez presidiera el Gobierno y, por supuesto, de que se debatiera la Ley para la Reforma Política. Uno de ellos consti-

tuyó el Grupo Parlamentario Independiente, que reunió a muchos de los que participaron luego en la fundación de UCD, cuando llegó el momento de acudir a unas elecciones y de convertir en respaldo electoral el apoyo social concitado por el liderazgo de Adolfo Suárez. El Grupo Parlamentario de Alianza Popular surgió más tarde, y se constituyó como partido antes del debate en las Cortes de la Ley para la Reforma Política.

En la adscripción a UCD o AP influyeron motivaciones diversas y particulares. Pero en buena medida la edad fue seguramente uno de los factores que decantó el alineamiento —más mayores, en general, los que se inclinaron por Alianza Popular—, junto con los matices de la trayectoria política de cada cual: carreras más completas y dilatadas en el caso de los integrantes de AP, donde coincidieron más antiguos ministros y miembros de las Cortes que en UCD. Entre unos y otros es posible que la mayor diferencia que hubiera fuera la del salto temporal de una generación. Frente a los «siete magníficos» de AP, los reformistas incorporados a UCD eran más jóvenes, lo cual en aquel momento suponía en sí mismo un valor.

En cualquier caso, los reformistas que habían mostrado una cierta vocación política no se sentían cómodos con el búnker ni con algunas posiciones de AP y en cambio sintonizaron con la actuación del Gobierno de Suárez. Y entonces, sobre la base de los jóvenes políticos del Grupo Parlamentario Independiente y de los que formaban el Grupo Tácito, de inspiración democratacristiana, Suárez pudo poner en pie un partido que aglutinara a quienes se identificaban con su conducción del país hacia la democracia: la UCD.

Como han señalado Raymond Carr y Juan Pablo Fusi en su libro *España, de la dictadura a la democracia*, «el factor generacional fue un componente decididamente importante del aperturismo. Se trataba de jóvenes procedentes del falangismo universitario, de la ACNP o del monarquismo, nacidos hacia 1930-1940, y que por tanto no habían luchado en la guerra civil... Era una generación mayoritariamente liberal, dialogante y europeísta, convencida de que la nueva y modernizada sociedad española de los sesenta exigía un sistema político igualmente moderno y nuevo equiparable a las democracias occidentales. Esto no era obstáculo para que muchos de ellos ocupasen cargos públicos, aceptasen la legalidad del sistema y, en suma, asumiesen las responsabilidades que se derivaban de su integración política en el Régimen. Creían en la reforma desde dentro, no en la revolución desde fuera».

Cuando en 1982 se produjo el colapso electoral de Unión de Centro Democrático, Fraga, a quien las circunstancias no le habían permitido dirigir la Transición, mostró una inteligente generosidad al integrar en Alianza Popular a cuantos dirigentes de UCD mantuvieron viva su vocación política.

En el ámbito de la oposición no pasó mucho tiempo antes de que resultara evidente la inviabilidad de una ruptura que conllevara un Gobierno provisional formado solo por antifranquistas y que abriese un proceso constituyente que incluyera la supresión de la monarquía. La prueba está en los avatares que experimentaron las organizaciones que esos partidos crearon con el propósito de gestionar la ruptura. El PCE lideró la Junta Democrática, constituida en julio de 1974, que empezó exigiendo la ruptura de la continuidad institucional. Dos años después se fusionó con la Plataforma de Convergencia Democrática —que había promovido en junio de 1975 el PSOE, celoso del protagonismo comunista— en lo que se denominó Coordinación Democrática pero fue más conocida como la Platajunta, cuyo papel más decisivo consistió en tutelar el proceso de cambio que gestionaban los reformistas del Régimen. Este organismo tampoco duró mucho. En enero de 1977 quedó sustituido por la Comisión de los Nueve, que se convirtió en el interlocutor del presidente Suárez, si bien este no había dejado de mantener hasta entonces contactos bilaterales con los principales partidos de esa nueva plataforma unitaria. Los miembros de esa comisión negociadora fueron Felipe González y Enrique Tierno Galván, en representación de los socialistas; Santiago Carrillo, líder de los comunistas; Jordi Pujol, portavoz de los nacionalistas catalanes; Julio Jáuregui, delegado de los nacionalistas vascos; Francisco Fernández Ordóñez, en nombre de los socialdemócratas; Joaquín Satrustegui, representante de los liberales; Antón Canyellas, de los demócratacristianos, y Valentín Paz Andrade, de los nacionalistas gallegos.

Las características que dominaban aquel panorama político eran estas:

1. En España, a la muerte de Franco, no se producían las condiciones que hicieran posible una ruptura entendida como la sustitución, en un momento dado y en bloque, de un Estado por otro, con exclusión de la vida política de cuantos hubieran tenido responsabilidades en el franquismo. Ello suponía que no había en el país una mayoría ni social ni política que diera soporte a ese género de salida al Régimen.

2. En cambio, sí había una mayoría social y política que consideraba que el país, tras la considerable modernización económica y social conseguida, debía convertirse en una democracia similar a las de los países europeos de nuestro entorno.
3. Bastantes personas que desempeñaron responsabilidades públicas en el Régimen, sobre todo a partir de 1956, formaban parte de esa mayoría y se mostraban dispuestas a hacer lo necesario para que ese cambio se produjese.
4. Aun cuando una mayoría tuviera claro lo que había que hacer con el país, no tenía tan claro cómo había que hacerlo.
5. En todo caso, también se puede concluir que una amplia mayoría coincidía en que el cambio debía articularse desde la voluntad y el compromiso de evitar un regreso a la confrontación que supuso la Guerra Civil. Eso implicaba realizar el cambio de manera consensuada.

El rey Juan Carlos tenía perfectamente asumido que el servicio que la Corona debía prestar a España consistía en hacer posible ese tránsito en las condiciones en las que la nación quería que se produjera, es decir, en un marco de concordia nacional en el que los españoles se reconciliaran entre ellos.

LA REFORMA EN LA POLÍTICA

1975: de las asociaciones a los partidos

Fernández-Miranda: de la Ley a la Ley

Adolfo Suárez: el coraje y la prudencia

1975: de las asociaciones a los partidos

A la muerte de Franco, el panorama político mostraba en el interior del Régimen tendencias favorables respecto de lo que convenía hacer, y que coincidían con quienes sostenían lo mismo desde fuera del sistema político, pero también algunas incertidumbres, e incluso resistencias, acerca de la necesidad, del ritmo y de la profundidad de los cambios que introducir. Desde el momento mismo en el que Carlos Arias fue designado jefe del Ejecutivo, el Régimen se vio forzado, como consecuencia de la demanda social y política, a enviar alguna señal clara de la voluntad de realizar reformas de una cierta dimensión, en especial para reconocer los derechos cívicos.

Que existieran estas dos tendencias en los mundos de la estructura formal del Régimen conllevó que, durante los primeros meses de la andadura encabezada por el Rey, se advirtiera con nitidez la falta de sintonía entre la nueva jefatura del Estado y la presidencia del Gobierno. Mientras se veía a la Corona dispuesta a hacer lo necesario para alcanzar los grandes objetivos democratizadores que el país anhelaba, y de hacerlo además a un ritmo adecuado, no se percibía lo mismo en la actuación de la presidencia del Gobierno.

Estas constataciones resultan de gran utilidad para explicar el fracaso de la reforma de Carlos Arias y el éxito de la llevada a cabo por el Rey, Adolfo Suárez y Torcuato Fernández-Miranda. En su etapa al frente del Gobierno, a Arias su corazón, es decir, sus lealtades, le impedían acometer los cambios que su cabeza le podía llevar quizá a considerar como aconsejables. La leve apertura que se denominó «el espíritu del 12 de febrero» dio a entender que comprendía que era inevitable adaptar la política a los nuevos tiempos. Pero, de hecho, su comportamiento osciló entre la resistencia al cambio y la desorientación total respecto de lo que el país y el Rey le estaban demandando. La incorporación en diciembre de 1975 a su Gobierno, primero de la Monarquía y último que él presidió, de personalidades como Fraga, Areilza y Garrigues proporcionó un impulso político y un dinamismo hasta entonces inéditos.

Es de justicia reconocer que la reforma de Arias fue en gran medida la reforma de Fraga, quien desde el Ministerio de la Gobernación le inyectó energía e ideas. En este sentido, cabe matizar que el Gabinete de Arias no es que no hiciera cosas, sino que no hizo las que el país esperaba que hiciera.

Ese Ejecutivo elaboró la Ley del Derecho de Asociación Política y la Ley reguladora de los Derechos de Reunión y de Manifestación. El Régimen admitía la existencia de este derecho, pero las normas que lo desarrollaban, y en particular la Ley de Orden Público, lo habían convertido en impracticable. Las nuevas regulaciones introducidas por el Gobierno de Arias sobre el derecho de asociación política y los de reunión y manifestación redujeron las trabas a su ejercicio. Pero los cambios que propuso consistían, como se ha indicado, en una relectura de las Leyes Fundamentales, lo cual no convenció ni a los inmovilistas ni a los que habían permanecido hasta entonces al margen del sistema, que ni siquiera fueron consultados sobre esas tibias reformas. Además, para cuando el Gabinete elaboró el proyecto de Ley de Reforma de Leyes Fundamentales, Arias ya había perdido la partida. A principios de junio, el Rey pronunció en Washington, en una sesión conjunta de la Cámara de Representantes y del Senado, un discurso político «meditado, medido, elaboradísimo», en expresión de Torcuato Fernández-Miranda, y en el que anunció, sin saberlo Arias: «La Corona asegurará el acceso al poder de las distintas alternativas de Gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresados». Era la frase que el Rey nunca había pronunciado en España y que en ese momento dejaba absolutamente claro que se abría paso a una democracia al estilo europeo. Arias fue llamado a dimitir, y el día 1 de julio dejó su cargo.

Al poco de tomar posesión, el Gobierno presidido por Adolfo Suárez retiró los proyectos de Ley de Arias que modificaban las Leyes Fundamentales y aprobó el proyecto de Ley para la Reforma Política que dejó el camino libre para unas elecciones democráticas.

Durante el último Gobierno de Arias se trató de incluir en los proyectos de reforma a la Organización Sindical para adaptarla al funcionamiento de un Estado moderno. En el ámbito laboral, y a diferencia de lo ocurrido en el terreno político, desde hacía años el Régimen había dado pasos que ampliaron los derechos de los trabajadores. En esa época, la Organización Sindical era bastante más que la mera yuxtaposición de las organizaciones respectivas de los empresarios y de los trabajadores, que también se encontraban representados en instancias

paritarias a las que se les suponía una función de arbitraje, conciliación y representación sectorial. La Organización Sindical disponía de una serie de competencias y servicios que no se correspondían con los propios de las organizaciones de empresarios y de trabajadores en un sistema político normal, sino más bien de la Administración en el ámbito de las relaciones laborales.

Por otra parte, como consecuencia de la Ley Sindical de 1971, que fue una de esas iniciativas con las que parecía que el Régimen iba a avanzar hacia una mayor aceptación de las libertades, avances que nunca terminaban de cuajar, en abril de ese año se había dictado una regulación del derecho de reunión sindical que ofreció algunas posibilidades.

Desde el principio, se vio claro que algunas reformas eran en todo caso imprescindibles. Porque si no se introducían en la legislación nacional los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre Libertad Sindical y Contratación Colectiva, así como la Declaración 113 sobre órganos de encuentro entre empresarios y trabajadores, no resultaría creíble que España había afrontado una verdadera democratización en ese campo.

Ciertamente no fueron fáciles las cosas del ámbito sindical en aquel Gobierno. Tal vez tuvieran razón quienes consideraron que la prioridad absoluta se encontraba en los asuntos de la reforma estrictamente política. La urgencia inmediata no consistía en organizar el mundo sociolaboral, sino en dar adecuada respuesta a la demanda de libertad y amnistía. Es decir, a la posibilidad de constituir partidos, sacar de la cárcel a los presos políticos y conseguir que dejara de haber exiliados españoles.

No obstante, después del referéndum que aprobó la Ley para la Reforma Política fue posible abordar ya con menores presiones la reforma sindical. Ese proceso fue conducido por Enrique de la Mata. Además de los Convenios de la OIT, a los que ya se ha hecho referencia, se aprobó el Real Decreto Ley de 4 de marzo de 1977, que reconoció con menos restricciones el derecho de huelga, que el Régimen había mantenido prohibido hasta mayo de 1975, y que reguló los servicios mínimos junto con algunos aspectos concretos de los conflictos y convenios colectivos así como del despido. Por otra parte, las Cortes dieron el visto bueno a la Ley de 1 de abril de 1977, reguladora del derecho de asociación sindical, con lo que finalmente hubo sindicatos libres y en condiciones tan homologables que pudo esperarse hasta 1985 para actualizar, en un contexto plenamente constitucional, ese derecho de asociación en la Ley de Libertad Sindical.

Al analizar la evolución del sindicalismo desde el Régimen a la democracia se podría afirmar que el sistema político limitó fuertemente la acción colectiva de los trabajadores, el derecho de huelga y el pluralismo sindical, pero en cambio dotó de una mayor protección al derecho individual al puesto de trabajo.

Fernández-Miranda: de la Ley a la Ley

La cuestión acerca de qué le hubiera convenido más hacer a don Juan Carlos y al propósito de restablecer la democracia en España tras ser proclamado Rey, respecto a las principales autoridades que heredaba del Régimen, ha consumido ríos de tinta. Cada cual ha aportado su propia versión y se han examinado prácticamente todas las alternativas posibles, incluyendo la sustitución inmediata del presidente del Gobierno, para lo que se han barajado todos los candidatos con posibilidades de acceder al cargo. Sin duda, también se ha analizado lo que finalmente sucedió, que fue la confirmación de Arias Navarro por el momento. Ni la Ley de Sucesión ni la Ley Orgánica del Estado tenían previsto que el presidente del Gobierno cesara de modo automático como consecuencia del cambio que acababa de producirse en la Jefatura del Estado. El relevo no podía ser fruto de un automatismo de la norma, sino de una decisión que se debía adoptar de manera explícita. La Ley Orgánica del Estado vinculaba el cese a la finalización del mandato, que no era el caso; a la dimisión del presidente del Gobierno, que había que pedírsela si él no la presentaba; a una decisión del jefe del Estado, o del Consejo del Reino, si este apreciaba la evidencia de una incapacidad.

En una situación en la que no resultaba fácil que el jefe del Ejecutivo presentase voluntariamente la dimisión ni tampoco que el Rey le destituyese, sucedió que conforme a lo establecido en la Ley Constitutiva de las Cortes cesó su presidente justo cinco días después de la proclamación de don Juan Carlos y una semana después del fallecimiento de Franco. Alejandro Rodríguez de Valcárcel había sido designado presidente el 21 de noviembre de 1969, y la Ley de Cortes precisaba que su mandato tendría una duración de seis años, a contar desde el día de la toma de posesión. Ese plazo terminó precisamente el 27 de noviembre de 1975. El Consejo del Reino propuso en la terna a Torcuato Fernández-Miranda, el candidato que quería el Rey, y el decreto con su nombramiento se publicó en el *BOE* el 3 de diciembre de 1975.

A estas alturas no cabe duda de la importancia de la contribución de Fernández-Miranda a la Transición, cuya aportación resultó determinante en dos hitos del restablecimiento de la democracia: el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno y la Ley para la Reforma Política, que permitió pasar de una situación dominada por las Leyes Fundamentales a un proceso constituyente en el que, devuelta la soberanía al pueblo español, se le abrió la posibilidad de elegir con libertad su modelo político de convivencia.

Desde este punto de vista se ha podido decir, y lo dijo el propio Fernández-Miranda, que la Transición tuvo un empresario, el Rey; un autor, él mismo, y un actor, Adolfo Suárez. En un momento dado pudo considerarse que esta distribución de los papeles que interpretaron cada uno de los tres grandes protagonistas suponía un cierto desmerecimiento de la figura de Suárez. Sin embargo, de ninguna manera esa descripción de los papeles de Suárez y de Fernández-Miranda significa que se altere la jerarquía de los méritos que debemos reconocerles. El alto grado de eficacia que alcanzaron en el desempeño del papel que sus propias condiciones les permitía, así como en las tareas que el Rey les encargó, convierte en una innecesaria mezquindad cualquier intento de ponerles en una competencia de merecimientos.

En todo caso, no resulta nada fácil sustraerse al fuerte impacto que siempre ha producido esa diferencia de talantes que cabe advertir entre las virtudes y las capacidades del profesor universitario, un intelectual, y las del gobernante, un político seductor y de coraje cívico acreditado. Si hay que destacar alguna característica sobresaliente en el caso de Fernández-Miranda esa es la lealtad de la que dio numerosas pruebas en los servicios que prestó a la Corona y, a través de ella, a la pacífica convivencia entre los españoles, en especial para proporcionar reflexiones explicativas a asuntos de interpretación política y de contenido complejo, así como su capacidad de anticipación, mostrándose casi siempre muy acertado en todos los compromisos en los que se le requirió.

Por lo que se refiere a su destreza para preparar de antemano la respuesta a las tareas con las que tendría que enfrentarse, es casi imprescindible referirse a dos ejemplos en concreto. El primero de ellos figura en la tesis doctoral de Pilar Fernández-Miranda, así como en el libro *Lo que el Rey me ha pedido*, en donde puede leerse que, en fecha tan significativa como era el 18 de julio de 1969, el profesor visitó a don Juan Carlos en el Palacio de la Zarzuela y, en una larga conversación, analizaron el discurso que pronunciaría ante las Cortes con motivo de aceptar

ser sucesor del jefe del Estado a título de Rey. Estos textos reproducen unas notas extensas de Fernández-Miranda en las que, después de revelar que Franco se opuso a que el Príncipe citara a su padre en su discurso, el profesor dedica mucho espacio, y muy sólidos y bien razonados argumentos, a disipar eventuales temores y escrúpulos de conciencia de don Juan Carlos en relación con una cuestión esencial: iba a jurar unos principios que parecía estar ya dispuesto a modificar en el futuro. Su profesor le tranquiliza con la demostración de que desde ningún punto de vista podía sostenerse que las Leyes Fundamentales, sin excepción de una sola de sus líneas, no fueran modificables mediante los procedimientos que figuraban para ese fin en la Ley de Sucesión. La entrevista, que Fernández-Miranda dejó manuscrita con presumible intención de que la Historia no la desconociese, pone de manifiesto que los dos interlocutores disponían de un riguroso entendimiento de aquello a lo que, en el ejercicio de la política, les obligaba la honestidad.

Y para que las cosas quedaran claras, el profesor dejó escrito en el resumen que legó de esa conversación, los siguientes extremos: «Los requisitos [de su eventual reforma] que establecen los artículos 10 y 15 de la Ley de Sucesión y 7 y 23 de la Ley Orgánica del Estado son muy fuertes y exigentes: informe del Consejo Nacional, dos tercios de votos favorables de las Cortes y referéndum». Y añadió la siguiente reflexión: «Esta exigencia es muy fuerte si el pueblo español no quiere la reforma pero si el pueblo la quiere, se podrá alcanzar». Después, el profesor se dirigió al Príncipe, en cuya formación había participado: «Y esto es lo que decís en vuestro discurso: "España será lo que todos y cada uno de nosotros queramos que sea"».

El siguiente ejemplo de su capacidad de anticipación lo ofrecen otras notas manuscritas que de él se conservan, datadas en diciembre de 1975. Se trata de unas reflexiones concisas y ajenas a la retórica, en las que se relacionan casi todos los detalles del nada fácil trabajo en el que Fernández-Miranda se iba a ver implicado de inmediato y que revelan que tenía una capacidad de previsión admirable, tanto sobre lo sustantivo como respecto de lo procesal. Esas notas son las siguientes:

...Las Leyes Fundamentales no atan, apoyan.

Hacer lo que España intentó y no logró desde 1808: no romper, ir de una situación a otra desde la Ley.

No ruptura, reforma según la Ley Fundamental: dos tercios y referéndum. Integrar a la izquierda.

Necesidad de empezar por reformar el funcionamiento de las Cortes. La decisión como primera lectura que condicione a priori la acción de las comisiones.

La Comisión de Leyes Fundamentales impedirá toda reforma dada su composición.

Hacer, hacer hasta que se aclare: reunión de Presidentes comisiones, cambiar presidentes. Reuniones C. permanente, asesoramiento: Mesa, órgano rector y de gobierno.

Hacer del Consejo del Reino órgano permanente: reuniones quincenales. Los supuestos se resumen así:

- 1.º No un pequeño Caudillo sino un gran Rey.*
- 2.º Reforma desde la Ley de Sucesión. 2/3 y referéndum.*
- 3.º Integrar a la izquierda.*
- 4.º Potenciar al Consejo del Reino por su funcionamiento permanente, cada quince días.*
- 5.º Reformar el procedimiento de las reuniones del pleno de las Cortes. ¿Cómo? Dar vueltas a esto.*
- 6.º Examinar las relaciones Rey C.A. [Carlos Arias] que a mí me parecen a la larga inviables. Aquí está también lo del Consejo del Reino funcionando periódicamente.*

En estas notas no falta nada, como puso de manifiesto el curso que siguió la Transición. En efecto, en ellas están:

- a) La necesidad de dinamizar al Consejo del Reino de cara a la sustitución del presidente del Gobierno cuando conviniera.
- b) La necesidad de establecer un procedimiento de urgencia para el pleno de las Cortes que facilitase en su día el trámite de una iniciativa de reforma constitucional, evitando con ello que la Comisión de Leyes Fundamentales pudiera bloquear tal reforma.
- c) La exigencia de que la reforma de las Leyes Fundamentales permitiera ir de la Ley a la Ley, cumpliendo escrupulosamente los tres requisitos fijados por esas Leyes, entonces vigentes, para su propia reforma: informe del Consejo Nacional, aprobación por las Cortes por dos tercios de sus miembros y referéndum.
- d) La necesidad de negociar con la izquierda, de incorporar al proceso de reforma a aquellos que hasta entonces habían permanecido fuera del sistema político.

La eficaz y cuidadosa culminación de estas tareas hizo posible, por una parte, el nombramiento de Adolfo Suárez y, como consecuencia de ello, el de un Gobierno capaz de dinamizar definitivamente un proceso que hasta entonces había permanecido empantanado; y, por otra, la elaboración y promulgación de la Ley para la Reforma Política, la octava y última de las Leyes Fundamentales del Régimen, pero sobre todo el eje del cambio y la herramienta esencial de la Transición, porque permitió que todos los españoles se concedieran a sí mismos en su conjunto la titularidad del poder soberano y constituyente.

A partir de ahí se le presentaron al Gobierno una serie de tareas de envergadura: organizar un referéndum para sacar adelante esa ley y, a la vez, elaborar una norma electoral con la que regular las elecciones que tras la ley habrían de ser convocadas. Al comienzo de 1977, el Gobierno tenía ya una idea clara de lo más notable que le quedaba por delante, entre lo que se hallaba también la legalización de los partidos.

Hoy no cabe la menor duda de que el diseño de la Ley para la Reforma Política se debió a Torcuato Fernández-Miranda. Si se compara el borrador de esa norma con buena parte del discurso con el que el Rey asumió la Corona el 22 de noviembre de 1975 se advierten en seguida muchas similitudes en el estilo de redacción de ambos textos. Aunque tanto Fernández-Miranda como Suárez se esforzaron por ocultar a quién se debía la autoría de la ley, hasta el extremo de que el presidente de las Cortes se refirió en alguna ocasión a ella denominándola «la expósita», el libro *Lo que el Rey me ha pedido* reconoce que el borrador de una «Ley básica de reforma política» que transcribe es, justamente, el texto entregado por Torcuato Fernández-Miranda a Adolfo Suárez en agosto de 1976.

La razón por la que al final ese borrador resultó el instrumento adecuado consistía en que evitaba entrar a reformar las Leyes Fundamentales, como había planteado la reforma de Arias, y se limitaba a establecer el método para avanzar hacia una constitución, dejando sus contenidos plenamente abiertos a lo que decidiera el pueblo español, reconocido ya por la ley como poder soberano. En resumen, la Ley para la Reforma Política señalaba el titular de la soberanía: el pueblo español; establecía el procedimiento para que este fuera representado: unas elecciones libres; y, a partir de ahí, dejaba el camino abierto a unas Cortes constituyentes. Así figuró tanto en el borrador inicial como en la versión posterior del Gobierno y en el texto que quedó finalmente aprobado por la Cámara.

Frente a la tesis de que la Ley para la Reforma Política no había explicitado el carácter constituyente de las Cortes que se eligieron en 1977, baste recordar que declara que la democracia se basa en la ley, expresión soberana de la voluntad del pueblo, y que no habla nunca de reformar las Leyes Fundamentales y sí, explícitamente, de una «reforma constitucional». Las sucesivas versiones del texto legal nunca dejaron la menor duda de que las Cortes que iban a ser elegidas acometerían esa reforma constitucional, e incluso se detalló que para su aprobación se requería el respaldo de la mayoría absoluta del Congreso y del Senado.

Cuando la Ley para la Reforma Política fue sometida a votación tras el debate, de los 531 procuradores que componían aquella Cámara 425 se pronunciaron a favor, 59 en contra y 13 se abstuvieron, mientras que 29 excusaron su asistencia. Con ese resultado se cumplía sobradamente el requisito de ser aprobada por dos tercios de la Cámara como exigía la Ley de Sucesión. Es de justicia reconocer el mérito y la dignidad de quienes, tras largos años fieles al Régimen, secundaron de forma mayoritaria en ese momento crucial una decisión que, al abrir la puerta a un nuevo modelo político, desmontaba el hasta entonces vigente, lo que conllevaba un beneficio para el futuro político del país, pero les dejaba a ellos, como cargos políticos, prácticamente sin futuro. El debate de esa ley con la que se hicieron el haraquiri se caracterizó además por la voluntad exhibida por casi todos los intervinientes de proceder a la defensa de sus ideas desde el respeto a las ajenas y desde una impecable delicadeza verbal, salvo alguna excepción.

De las tres enmiendas presentadas a la totalidad, una fue retirada en el Pleno y otra le permitió al ponente Fernando Suárez defender el sentido profundo de la reforma —«quienes hemos dictaminado este proyecto de ley hemos pensado siempre que los orígenes dramáticos del actual Estado estaban abocados a una situación definitiva de concordia nacional, en la que no sea posible que un español llame misérrima oposición a quienes no piensan como él», replicó en alusión a la intervención de uno de los enmendantes—. Por su parte, Alianza Popular, que desde el principio expresó su apoyo a los objetivos de la ley, condicionó su respaldo final a que se votaran por separado las enmiendas con su propuesta de sistema electoral mayoritario, diferente del proporcional promovido por el Gobierno. AP no desconocía en ese momento la distinta fuerza parlamentaria con que contaría cada grupo en función de que se aplicara en las primeras elecciones uno u otro sistema de asignación de escaños. La confrontación suscitó un debate de

verdad en aquellas Cortes y forzó una negociación que terminó en un pacto con el Gobierno para establecer una representación electoral proporcional corregida.

Del alcance de aquel debate y de la relevancia del pacto alcanzado da cuenta que los principales criterios quedaron asumidos en la Constitución y siguen formando el núcleo del sistema electoral transcurridos más de treinta años. Algunos han interpretado que en las negociaciones sobre el sistema electoral que debía regular las primeras elecciones se trató de alguna manera de instaurar un cierto bipartidismo, de modo que el centroderecha y el centroizquierda aglutinaran más del 70 % del Congreso, pero las decisiones adoptadas se basaron en criterios que reunieran el más amplio apoyo. Y el resultado final fue fruto de la voluntad de que el sistema electoral proporcionase unas Cortes que asegurasen la gobernabilidad de España, lo cual requería dar la dimensión que merecían a los partidos más representativos de la sociedad.

El 15 de diciembre de 1976, tras su aprobación por las Cortes, la Ley para la Reforma Política quedó refrendada por el pueblo español. Participó el 77 % de un censo de 22 872 568 electores. El 94 % de los votantes emitió un sí, el 2,6 % expresó un no, el 3 % votó en blanco y el 0,2 % de los sufragios resultaron nulos.

Frente a la alternativa de inmovilismo o ruptura se consolidó la opción de la reforma. Aunque a esa reforma, dadas las transformaciones que produjo, tampoco sería inexacto llamarla «ruptura pactada». En todo caso, la Ley para la Reforma Política concitó la confianza de los partidos que se oponían al Régimen. A pesar de haber promovido la abstención cuando fue sometida a referéndum en 1976, actitud respecto de la cual luego actuaron como si no la hubieran adoptado, esos partidos decidieron aprovechar las oportunidades que les brindaba la ley. A la vez, no se produjo la sustitución de un Estado por otro. Sencillamente, el pueblo español obtuvo el reconocimiento de su derecho a elegir de manera libre a sus gobernantes y a disponer de una constitución, la aprobada en 1978, que ha perdurado con gran validez hasta nuestros días.

Adolfo Suárez: el coraje y la prudencia

Los numerosísimos entresijos del proceso que dio lugar al nombramiento de Suárez son sobradamente conocidos. Pero no está de más insistir en el coraje y la prudencia con que Suárez guió el proceso que

culminó en la Constitución de 1978. Como tampoco debe olvidarse que cuando fue nombrado presidente ya disponía de una experiencia política nada desdeñable, adquirida en las responsabilidades que le relacionaron con las Administraciones municipales y provinciales. Suárez conocía quiénes eran y cómo eran tanto los alcaldes de las grandes ciudades como de los pequeños municipios. Sabía a qué autoridades territoriales se podía recurrir en cada caso. Además, contaba con la experiencia complementaria de las organizaciones juveniles de la Iglesia, de las que había formado parte. Ese conocimiento, que le daba seguridad en las decisiones políticas, le confería también valor para asumir los cambios. Y junto a eso, disponía de una gran capacidad de empatía y de conquista de afectos y lealtades. Esa conjunción de características le llevó a ser el presidente bajo cuyo mandato se instauraron las libertades y derechos políticos, y la reconciliación.

Aunque Adolfo Suárez se encontró regulado el derecho de asociación por la ley que él mismo había defendido en el Gobierno de Arias, hubo de introducir algunos cambios para facilitar la legalización de los partidos, singularmente la del PCE y el PSOE. Aun cuando esta norma eliminó el principal obstáculo para la legalización de las formaciones democráticas, tras el referéndum de la Ley para la Reforma Política el mecanismo de inscripción de partidos se flexibilizó mediante un Decreto Ley de febrero de 1977, que llevó a un gran número de fuerzas a legalizarse. Este proceso alcanzó su punto culminante en la Semana Santa, el día 9 de abril, fecha en la que se hizo pública la legalización del Partido Comunista de España (PCE), uno de los momentos clave de la Transición.

Pero antes de llegar ahí hubo que superar algunos obstáculos. Uno de ellos estuvo relacionado con la preocupación por cómo legalizar el PCE, que quería ser legal y además cuanto antes. En este caso, sucedió que, una vez tomada la decisión de inscribirlo en el registro, no se acertó en la forma de hacerlo. El Ministerio de la Gobernación se dirigió a la sala correspondiente del Tribunal Supremo pidiéndole que se pronunciase sobre la legalidad de la decisión a adoptar. Y la sala contestó al Ministerio, con excelente criterio, que tomase la decisión que creyese oportuna —que fue lo que se hizo—, que el procedimiento jurídico ya llevaría esa decisión a su examen, si llegaba a presentarse un recurso contra ella.

La otra preocupación fue la de cómo legalizar —lo que el Gobierno deseaba— el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que

quería la legalización pero de ninguna manera someterse a la Ley de Partidos Políticos heredada del franquismo. Ese obstáculo requirió introducir varias modificaciones en enero y febrero de 1977 —tras unas semanas en las que, además de otras acciones terroristas, los secuestros de Antonio María de Oriol y de Emilio Villaescusa, finalmente liberados, y los asesinatos de los abogados laboristas de Atocha crearon la única situación en que vimos amenazada la Transición—. A través de un Decreto Ley se cambió la Ley de Partidos para resolver la cuestión de si la inscripción en el registro de partidos tenía carácter declarativo o constitutivo.

Este asunto, planteado por los socialistas con la mayor seriedad y como una cuestión innegociable, acabó por convertirse en un problema político de envergadura. Los socialistas reclamaban que la inscripción en el registro no fuera lo que les otorgara la personalidad jurídica como partido, sino que fuera meramente declarativa de la preexistencia del partido, con personalidad jurídica propia. La aparente sutileza jurídica tenía un gran calado político por lo que hubo que esforzarse en dar una solución al problema. En definitiva, los socialistas no aceptaban que el Ministerio de la Gobernación, al que seguían considerando como una estructura del régimen anterior, tuviera potestad para darle validez jurídica al PSOE, que desde hacía mucho disponía de personalidad propia, y defendían que cualquier objeción a su legalidad debería ser dirimida únicamente por un juez.

Visto desde la perspectiva de hoy, se trataba de un tema jurídico que tenía un trasfondo político que no ha desaparecido por completo, como lo muestran algunas formulaciones que ha habido que incluir en las normas sobre la legalidad de los partidos. Piénsese en Batasuna, por ejemplo. Que la evaluación de los estatutos de los partidos para comprobar si se ajustan o no a la legalidad la efectúen los jueces protege mejor a la democracia que si la realiza una autoridad administrativa o cualquier otra instancia.

Una vez que las legalizaciones del PCE y del PSOE se produjeron, estaban ya en el escenario todos los partidos con la sola excepción de Unión de Centro Democrático (UCD), es decir, de la opción política que recogiera los apoyos que suscitaba el liderazgo del presidente Suárez, cabecera del Gobierno que con el impulso del Rey estaba conduciendo la Transición con reformas en vez de con ruptura.

Al advertir el considerable número de partidos legalizados, circunstancia que dio lugar a que pudiera hablarse de «sopa de letras»,

parece oportuno analizar el espectro de partidos políticos que los españoles se encontraron después de más de cuarenta años sin elecciones libres. Y recordar qué dinámica política y social acabó por desencadenar ese abanico de fuerzas cuando se convocaron las elecciones. Suelen decir los chilenos que, después de la batalla, todos presumen de hallarse capacitados para el análisis como si fueran generales. Es evidente que el resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977 ayuda mucho a formular el análisis, que debe asumir el grado de inocencia y de comprensible ingenuidad política en aquel momento de libertades recién estrenadas. De ese examen se pueden extraer varias conclusiones:

A pesar de los numerosos conflictos laborales a lo largo de 1976, desde el que inmovilizó a primeros de año el Metro de Madrid hasta el que registró los graves incidentes de Vitoria en la Semana Santa, tras la muerte de Franco no hubo que afrontar ninguna situación revolucionaria, ni hubo un grupo capaz de instrumentarla, ni una mayoría de trabajadores dispuestos a seguirla. Buena prueba fue que ni siquiera la huelga general previa al referéndum sobre la Ley para la Reforma Política tuvo éxito.

Aunque surgieron numerosos partidos de izquierda radical —no todos solicitaron la legalización— con programas que pedían la ruptura y proponían un modelo de sociedad distinto al de la Europa comunitaria, las urnas les dejaron en una posición marginal.

El Partido Comunista, tras la intensidad y la constancia con que había combatido al Régimen, tampoco planteó propuestas políticas inaceptables desde el punto de vista de una democracia. Eran los tiempos del eurocomunismo y de un PCE que, después de haber reclamado la reconciliación nacional desde 1956, no estaba dispuesto a que se le regateara un puesto al sol en una España democrática. De hecho, si hubo una fuerza política a la que, junto a los reformistas del Régimen, se le debe que la Transición fuera posible esa es el Partido Comunista, y eso no dejó de percibirse desde el momento mismo en el que la Corona y el Gobierno de Suárez alcanzaron el grado de credibilidad que perseguían.

La actitud del PSOE no fue similar a la del PCE. Extraordinariamente celoso de sus credenciales democráticas, no se mostró complaciente con el proceso de la Transición, aunque tampoco dejó de hacer nada de lo que las circunstancias aconsejaban. Necesitado de un reconocimiento de su importancia por encima de otros grupos socialistas, incluido el que reclamaba el legado histórico de sus mismas siglas, supo

actuar con habilidad e instinto político tras haber permanecido muy poco activo durante el Régimen. Pero hay que reconocer que probablemente fue el partido que dio la mayor sorpresa en las elecciones de junio de 1977 al convertirse en la segunda fuerza más votada, tras UCD. El PSOE sabía que el Estado, por muy heredado del franquismo que fuese, disponía de solidez y que, de otro lado, el pueblo español no quería embarcarse en aventuras. A partir de ahí, se le vio dar pasos rápidos para intentar configurarse como una alternativa de gobierno. El más relevante fue la eliminación del marxismo como principal referente del ideario. Felipe González se negó a ser reelegido secretario general si el partido se seguía definiendo como marxista. Esa renuncia forzó un gran debate y un congreso extraordinario en el que, convertido ya el PSOE en una formación del socialismo democrático, González retomó el liderazgo y lo ejerció con energía.

Las formaciones políticas de centro y de derecha ajenas al Régimen, incluida la democracia cristiana, que resurgieron entonces tras el largo paréntesis abierto con la Guerra Civil habían tenido muy escasa presencia en la oposición hasta su participación en el llamado «contubernio de Múnich». En general, esas fuerzas no contaron con las personalidades y siglas que las representaron antes de la guerra, a diferencia de los principales partidos de izquierda y de los nacionalistas, como ocurrió con el Partido Nacionalista Vasco y con Esquerra Republicana de Catalunya. No obstante, en Cataluña la Lliga se vio sustituida por una nueva fuerza, *Convergència Democràtica de Catalunya*, con la que se coligaría una formación democristiana y catalana con pasado: *Unió Democràtica de Catalunya*. Estas formaciones coincidían con los reformistas del Régimen en la concepción del pueblo como titular de la soberanía.

Las fuerzas que aspiraban a constituir la principal representación de los demócratacristianos situados en la oposición moderada, como la *Federación de la Democracia Cristiana* y la *Federación Popular Democrática*, optaron por diferenciarse de *Alianza Popular* y de UCD. El *Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español*, curioso nombre con el que acudieron a las elecciones de 1977, obtuvo un rotundo fracaso.

Otros muchos grupos acabaron integrados en formaciones mayores o desaparecieron por falta de apoyo electoral, destino que afectó incluso a los que participaron en la creación de plataformas unitarias, como la *Junta Democrática*. Ese final abrupto no debería verse como un fracaso, ya que su actividad contribuyó a abrir canales de participación en la política de forma desinteresada y merecedora de respeto.

Entre las nuevas formaciones que buscaban representar al sector de la sociedad que deseaba un cambio sin riesgo, una evolución mediante la reforma en vez de con ruptura, hay que destacar a Unión de Centro Democrático. En mayo de 1977, ante la perspectiva de las inminentes elecciones, se integraron en UCD —en cuyo grupo fundacional estuvo el Partido Popular, no el actual PP, sino el promovido en 1976— el Partido Demócrata Cristiano (PDC), la Federación de Partidos Demócratas y Liberales (FPDL), el Partido Social Liberal Andalúz (PSLA), el Partido Socialdemócrata de España, el Partido Liberal, la Federación Social Demócrata (FSD), el Partido Gallego Independiente (PGI), la Unión Canaria (UC), la Acción Regional Extremeña (AREX), el Partido Demócrata Popular (PDP) y el Partido Social Demócrata Foral.

Por lo que se refiere a Alianza Popular, a partir de marzo de 1977 se integraron en ella Reforma Democrática, fundada y dirigida por Fraga; Reforma Social Española, Acción Democrática Española, Democracia Social, Unión Social Popular, Acción Regional y Unión Nacional Española. Luego, algunos de estos grupos se desvincularon y en la mayor parte de los casos desaparecieron.

El Ejecutivo que dio todos los pasos para que ese pluralismo político quedara reconocido y actuara protegido por derechos sometidos a una tutela judicial efectiva había sido calificado tras su constitución como un Gobierno de «penenes», expresión coloquial con la que en la época se conocía a los profesores no numerarios y que ponía de relieve una cierta carencia de peso específico. En él no figuraba ninguna de las personalidades de larga trayectoria que integraron, por ejemplo, el anterior Ejecutivo presidido por Arias Navarro. Y a la vez no era un Gobierno surgido de un proceso democrático. No procedía de unas elecciones en las que su líder y sus componentes hubieran alcanzado la mayoría parlamentaria. Pero ninguna de estas circunstancias impidió que fuera el Gobierno bajo cuyo mandato, con el respaldo del Rey, se terminaron de instaurar todos los derechos políticos esenciales, se devolvió al pueblo la soberanía y se convocaron elecciones libres para que los españoles pudieran darse la Constitución que desearan.

De las veinte personas que integraron aquel Gobierno, cuatro eran militares que, dada su edad y graduación, tenientes generales y almirantes, participaron en la Guerra Civil. Pero ninguno de los dieciséis civiles había tomado parte en la contienda. De esos dieciséis, solo dos, los ministros de Hacienda y de Educación, no habían desempeñado responsabilidades en el Régimen. De los catorce restantes, cinco habían

sido subsecretarios en distintos ministerios; cuatro, directores generales; dos habían presidido RENFE y tres —Suárez, su sucesor en la Secretaría General del Movimiento y yo— habíamos desempeñado cargos de relevancia en algunas de las instituciones más representativas del Régimen.

En relación con las decisiones de aquel Gabinete en materia de reforma política, hay dos tesis que constituyen exageraciones que faltan a la verdad. La Transición no fue un proceso milimétricamente calculado en sus etapas y en el contenido específico de cada una de ellas desde el principio, pero tampoco fue cierto que aquel Gobierno no supiera cada día lo que tenía que hacer al siguiente. Esa historia de Adolfo Suárez reunido, en su etapa de gobernador civil de Segovia (1966-1969), con el Rey en una comida en la que dibujan sobre una servilleta de papel todo lo que había que hacer, sin duda no es creíble. Tampoco fue verdad que se anduviera improvisando continuamente. Otra cosa es que los acontecimientos condicionaran. Y lo cierto es que se reunió a los gobernadores civiles a comienzos de septiembre de 1976 y se les impartieron instrucciones detalladas para actuar en materia de libertades y de derechos: cómo gestionar el derecho de reunión en lugares de tránsito público y en espacios cerrados; cómo atender al mundo de la vida local; cómo afrontar las manifestaciones; cómo abordar el tratamiento de las actividades de los partidos políticos y de los sindicatos en un momento en el que todavía una mayoría de partidos no se hallaban formalmente legalizados, pero en el que todos procuraban hacerse muy presentes. Una tarea de planificación gubernamental que ha recordado con mucho acierto Alfonso Osorio en varios libros.

Desde el primer momento, el Gobierno de Suárez supo que la pregunta básica a la que debía dar respuesta era esta: ¿qué se percibe en el pueblo español? Y lo que se percibía con más claridad era la demanda que se resumía en el lema «libertad, amnistía y estatuto de autonomía». Aunque para ser más exactos, el estatuto de autonomía se demandaba sobre todo en Cataluña, en el País Vasco —donde ETA vinculaba su actividad terrorista a la reivindicación independentista— y en Galicia. Las palabras *libertad* y *amnistía* concretaban lo que en aquellos momentos se reclamaba de manera más general, y por tanto aquello a lo que el Ejecutivo debía proporcionar una respuesta adecuada. Lo que el país pedía era libertad, que se sacara de la cárcel a los presos políticos y que los exiliados pudieran regresar a España. Eso era lo esencial. Y el primer Gobierno de Suárez dispuso desde el principio de ideas claras para restablecer las libertades, proteger los derechos ciudadanos y suprimir los

llamados delitos políticos, además de borrar las condenas que acarrearón. Sabía que lo que había que hacer en materia de reconocimiento de derechos políticos hundía sus raíces en la voluntad de reconciliación y de concordia a la que en todo momento nos habíamos sentido vinculados, para que de ninguna manera volviera a repetirse una tragedia de la dimensión que alcanzó nuestra incivil guerra.

Aquel Gabinete dispuso, desde finales de agosto de 1976, solo dos meses después de haberse constituido, de la hoja de ruta que permitió instaurar la democracia avanzando de la Ley a la Ley, como ya se ha dicho. En cambio, no ocurrió lo mismo respecto de la organización territorial del Estado. Es cierto que en el preámbulo de la Ley para la Reforma Política, redactado por el Gobierno, se introdujo un párrafo en el que se decía que, tras elegir el pueblo a sus representantes, podrían «acometerse democráticamente, y con posibilidades de estabilidad y futuro, la solución de importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado». El preámbulo finalmente no se incluyó en la ley enviada por el Gobierno a las Cortes y, por tanto, en la que se sometió a referéndum.

En relación con el programa del primer Gobierno de Suárez, hay una cuestión sobre la que vale la pena insistir: para cuando se produjeron las primeras elecciones libres, España había asumido ya prácticamente casi todas las normas, pactos y convenios existentes en aquel momento en las distintas instancias internacionales en materia de derechos políticos y libertades sindicales. Se trata de una cuestión importante, aunque quizá poco conocida. Si la esencia de la Transición consistía en los derechos y libertades, bajo el mandato de aquel Ejecutivo no solo se pudieron ejercer por una mera tolerancia del poder, sino que ya en la primavera de 1977 esos derechos y libertades se habían incorporado a la normativa española como resultado de una tarea que tuvo su anclaje en la Ley para la Reforma Política, cuyo artículo primero contiene, como consecuencia del proceso parlamentario, una clara referencia a la inviolabilidad de los derechos civiles y humanos en general y que vincula a todos los órganos del Estado. Esa asunción de los grandes convenios internacionales de derechos civiles por la legislación española se realizó bajo el impulso de Marcelino Oreja como ministro de Asuntos Exteriores, y la eficaz colaboración del catedrático Juan Antonio Carrillo Salcedo, miembro de esta Real Academia hasta su reciente fallecimiento. Los españoles quizá no fueron entonces conscientes de

que, aunque no hubieran sido derogadas formalmente todavía las Leyes Fundamentales, formaba ya parte de nuestro derecho interno la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al menos desde la primavera de 1977. Lo mismo sucedió con los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre Libertad Sindical y Contratación Colectiva y con la Declaración 113 de ese mismo organismo internacional, como ya se ha indicado; con el pacto por los Derechos Fundamentales y con el de los Derechos Sociales y Culturales; en fin, con todo aquello que incluye la referencia de la Constitución a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Cualquier relato de un proceso tan complejo como fue la Transición debería alejarse de las simplificaciones —tanto de las que sobredimensionan lo que estuvo planificado como de las que exageran el recurso a la improvisación— y reflejar tanto los avances como los retrocesos, los logros parciales y las frustraciones, los éxitos finales y los costes pagados por el camino. No cabe duda de que el presidente Suárez alcanzó un liderazgo con notable respaldo social por su mezcla de coraje y cautela en la forma de conducir España a la democracia. Y que, conseguida esa meta, el mismo electorado que avaló su gestión en las urnas, en 1977 y 1979, se alejó no mucho después de la UCD, que ya había cumplido su objetivo fundacional y aparecía como una fuerza política en proceso de descomposición. De la misma manera, el tiempo ha confirmado que aquella democracia ni nació restringida ni avanzó tutelada ni limitada en su recorrido. Como tampoco la sociedad se sintió en ningún momento tentada de emprender un movimiento revolucionario que sustituyera de cuajo un Estado por otro, como ya se ha indicado. La extensa conflictividad laboral de 1976, que sin duda tenía un trasfondo político, de ninguna manera fue canalizada por los principales sindicatos hacia una revuelta social que pretendiese derribar las instituciones políticas. No obstante, sí dieron un planteamiento de pura confrontación política a la huelga general de noviembre de ese año, por lo que el Gobierno respondió también políticamente con un esfuerzo por asegurar la normalidad, lo que consiguió, y por mostrar al conjunto de la sociedad que sabía ejercer la autoridad. Y ello con un despliegue que ya no podía obedecer a planteamientos que invocaran el «orden público», sino que se atuviera al concepto de «seguridad ciudadana». En cuanto a la situación económica, que arrastraba las graves consecuencias de la crisis del petróleo iniciada en 1973 y que naturalmente también influía como factor de descontento, las fuerzas parlamentarias y el Gobierno dieron una buena muestra de sentido de la

responsabilidad al acordar importantes medidas de saneamiento en los Pactos de La Moncloa, en octubre de 1977.

Como sucedió en el franquismo y después en la democracia, la Transición no se libró tampoco del acoso del terrorismo. Padeció ataques del MPAIAC (Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario) y de los GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre), pero sobre todo la violencia criminal de ETA. Al igual que todos los ministros del Interior, para los que resultan imborrables los daños del terrorismo durante sus respectivos ejercicios del cargo, nunca podré olvidar los 152 asesinatos cometidos por terroristas mientras dirigí el ministerio. Aquellos fueron tiempos en los que nos tocó luchar contra el terrorismo en medio de una dolorosa soledad. Por desgracia todavía persistía, principalmente en el País Vasco, una cierta inhibición ante la violencia envuelta en independentismo, a la que se sumaba una desconfianza bastante generalizada hacia las fuerzas de seguridad. Pero más grave que eso, que cambió a medida que se vio el salvajismo y la locura del terrorismo etarra, fue la falta de colaboración internacional, y en particular del Gobierno francés, para evitar que ETA contara con *santuarios* donde se sentía a salvo para planear atentados y esconderse tras segar vidas. A comienzos de los años 80, ese comportamiento empezó a variar hacia una colaboración internacional que a lo largo de los años ha acabado por convertirse en uno de los pilares más eficaces de la lucha contra todo tipo de terrorismo. Como también ha ayudado, especialmente en la lucha policial, la determinación con que han actuado jueces y fiscales.

El terrorismo nunca consiguió desestabilizar al Estado, pero es verdad que la confluencia del asesinato de los abogados laboristas de Atocha, los secuestros de Oriol y de Villaescusa, sumados a diversas acciones terroristas en enero de 1977, crearon, como hemos dicho, la única ocasión en que vimos seriamente amenazada la Transición.

Pese a esa semana de máxima tensión, los desafíos fueron recibiendo respuestas correctas y los ciudadanos pudieron no solo percibir que el aparato del Estado funcionaba, sino que no se iban a permitir desmanes ni una pérdida de control de la seguridad ciudadana como la que frustró la democracia en la II República. Si se me permite la ironía, ni siquiera resultó necesario distribuir la consigna de que sí, recuperada la libertad, se observaba que se quemaban iglesias, se procurara que fuesen pocas, suburbanas y pequeñas; consigna esta, por

cierto, que no le hubiera parecido inconcebible, extraña o novedosa a algún gobernante republicano que llegó a darla.

Afortunadamente, la sociedad y sus representantes supieron ir de la Ley a la Ley para llegar a la libertad, sin que los crímenes, secuestros y chantajes que pretendían doblegar la voluntad reformista desestabilizaran al Estado ni torcieran el camino por el que se avanzaba en un clima general de sosiego y respeto, y que ha merecido el calificativo de ejemplar.

En la labor de Adolfo Suárez como presidente, sus relaciones con algunas instancias de poder, y en concreto con los altos cargos de las fuerzas armadas, formaron parte de los asuntos a los que prestó una especial atención personal y que luego han sido objeto de numerosos análisis y consideraciones debido a la complejidad y las tensiones en que se desenvolvió a veces ese trato.

Los militares habían sido una fuerza decisiva, un poder muy significativo a todo lo largo del Régimen y no solo desde estructuras específicas de la defensa. Dirigieron los ministerios correspondientes al Ejército de Tierra, al del Aire y a la Armada, y fueron responsables de buena parte del Ministerio de la Gobernación, en particular del área relacionada con el orden público, a través de cargos que ocuparon en unos casos militares químicamente puros y en otros jurídicos de los ejércitos. Desempeñaron la Dirección de la Guardia Civil, y casi siempre la de la Policía y las jefaturas policiales de Madrid, Barcelona y Bilbao. También un núcleo importante de gobiernos civiles, además de algunos otros altos cargos de la Administración civil del Estado.

Incluso desde una perspectiva crítica con el Régimen, no se puede negar que en 1975 se disponía de carreteras mejores que las de 1939, como mejores eran también los hospitales y las escuelas. En cambio, no se podía decir lo mismo de los ejércitos. Si algo quedó descuidado en el franquismo fue la política de defensa, y más en concreto las medidas que hubieran permitido la modernización de las fuerzas armadas, algo que no se hizo, salvo excepciones en la Armada y el Ejército del Aire, que eran los menos numerosos y en los que sí se produjeron en los últimos años avances notables en campos relacionados con la ciencia y la técnica, como la electrónica, la industria aeroespacial y la tecnología nuclear.

Una de las grandes rémoras consistía en la sostenida creencia por una parte de las fuerzas armadas de que no estaban obligadas a aceptar en todo la dirección de las autoridades civiles. Más allá de lo específi-

camente militar, los ejércitos creían —y de alguna manera el poder civil de la monarquía de Alfonso XIII había acabado por proporcionarles razones para que lo creyeran— que disponían de un ámbito de actuación en el que podían considerarse soberanos y ajenos a la disciplina que realmente debían al poder civil.

La circunstancia de que el monarca ostentara la condición de jefe supremo de los ejércitos; la progresiva integración en las escalas de mando de oficiales que no participaron en la Guerra Civil; las novedades que introdujeron en sus horizontes vitales los cambios en una sociedad donde convivían cada vez más con sus conciudadanos; las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y las doctrinas militares de la OTAN que, aunque España aún no perteneciera a ella, muchos militares asimilaron como una referencia determinante, sobre todo tras los acuerdos con Estados Unidos, acabaron por transformar sustancialmente las perspectivas de las fuerzas armadas para alinearlas con las de los países de nuestro entorno.

Aunque se produjeron comportamientos contra la prevalencia del poder civil y el avance hacia el pluralismo político, los militares en su conjunto aceptaron, con mayor o menor agrado, el deseo de la mayoría de la sociedad por que España accediera a una democracia similar a la de Francia, Alemania o Italia, por poner algunos ejemplos.

En la relación del presidente Suárez con los altos mandos de las fuerzas armadas, destacan dos episodios de especial relevancia. Uno de ellos es la reunión que mantuvo con la cúpula de los ejércitos en septiembre de 1976, en la que les informó de los propósitos de su Gobierno sobre la reforma política, reunión que está relacionada sin duda con la reacción de la cúspide militar a la legalización del Partido Comunista cuando se hizo pública unos meses más tarde. El otro, posterior a su dimisión, es el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, del que nadie olvidará, entre otras cosas, la lección de dignidad que dieron en el Congreso de los Diputados el presidente Suárez y el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado. Quienes ese día representaron de verdad las auténticas virtudes militares fueron Gutiérrez Mellado y Suárez. Este siempre había cuidado con cercanía lo castrense. Mucha más cercanía y comprensión de la que es habitual en los civiles, aunque por eso mismo tuviera muy claro que son los gobiernos los que deben mandar sobre los ejércitos y no los ejércitos sobre los gobiernos.

Respecto de la reunión de septiembre de 1976, las versiones son controvertidas porque no ha quedado un relato irrefutable que proceda

de los asistentes, y entre quienes no participaron pero se hallaban en el entorno del presidente hay quien sostiene que comunicó que iba a legalizar el Partido Comunista de España mientras que otros defienden que aseguró que no lo legalizaría. Creo que en ella el presidente no dijo, en absoluto, que no fuera a legalizar el PCE. En todo caso, la respuesta que la decisión final produjo en las fuerzas armadas fue limitada, visto con la perspectiva que da el tiempo. Consistió fundamentalmente en una nota difundida tras una reunión del Consejo Superior del Ejército en la que se expresaba el desacuerdo con la legalización del PCE, aunque esta se aceptara «en consideración a intereses nacionales de orden superior». Naturalmente, el Consejo Superior del Ejército no tenía por qué haberse reunido para hablar de una cuestión que no era de su competencia. Sin restar un ápice a la gravedad de ese hecho, también formaba parte de la realidad de aquel momento la presión psicológica que suponía para los ejércitos los asesinatos cometidos por ETA —entre las víctimas hubo muchos militares y miembros de las fuerzas de seguridad—. En cuanto al PCE, es indudable que su aceptación de la bandera nacional y su serenidad en el entierro de los abogados laboristas asesinados dejaron sin fundamento las objeciones a su legalización. A comienzos de 1981, los parlamentarios, alcaldes y concejales comunistas formaban parte del entramado institucional plenamente y, por tanto, los anteriores recelos hacia su partido no estuvieron entre los pretextos que pudieron movilizar a los golpistas el 23-E.

LA RECONCILIACIÓN ENTRE LOS ESPAÑOLES

Pedro Laín: «Nunca más»

La transición de la Iglesia, la Iglesia de la Transición

La amnistía: la memoria y el perdón

Pedro Laín: «Nunca más»

Lo que unió a la generación que protagonizó el tránsito a la democracia fue un mensaje de advertencia, para ser conscientes de la sinrazón que causó los trágicos errores del pasado, y a la vez de reconciliación, que nos llegó de quienes habían sufrido la guerra y que constituyó un objetivo no solo en el plano político. Una muestra de todo eso se halla en el conmovedor relato de Olegario González de Cardedal que narra la historia de tres maestros rurales y tres curas de pueblo a los que sacrificó la misma brutal intolerancia a una y otra orilla de la línea divisoria que marcaba el puerto del Pico, en la sierra de Gredos: los maestros asesinados en la vertiente norte, es decir, en territorio que entonces se llamaba nacional, y los curas, en la vertiente sur, en territorio republicano. Unos asesinatos con los que no solo se eliminó a las víctimas, sino que también perseguían hacerlo con las instituciones a las que unos y otros servían y que entonces aparecían como poderes enemigos: la República, y por ello mismo la revolución, en el caso de los asesinos de los maestros, y la Iglesia, y por ende la reacción, en el de los asesinos de los curas.

¿Habrá atrocidad de mayor calibre que la liquidación no solo de los otros, sino precisamente de los educadores de los otros? Por muchos errores en los que cualquiera incurramos resulta ahora impensable que pueda volver a apoderarse de nosotros esa despiadada voluntad de aniquilación por no compartir las mismas ideas.

Pero en medio de esas barbaridades, aquella incivil guerra ha dejado también no pocas huellas de comportamientos de generosidad y compasión entre integrantes de los bandos enfrentados. Y en la ancha orilla de la clemencia estará para siempre como un ejemplo la imagen de ese soldado, salvado del olvido por el escritor Javier Cercas, que tuvo ante el punto de mira de su fusil, sin saber quién era, a un indefenso Rafael Sánchez Mazas, pero a quien su humanidad, por encima de cualquier enfrentamiento, no le dejó apretar el gatillo. De ese modo, quien sería luego ministro de Franco salvó la vida. Tal vez con ese espléndido regalo con el que le obsequió un soldado republicano

recibió Sánchez Mazas la contrapartida que merecía por el regalo que, algunos años antes de la contienda, le había hecho a Unamuno en forma de soneto a Cristo crucificado. Un poema profundo y hermoso que el rector de Salamanca, otro de los españoles que mantuvo recta su conciencia en aquellos difíciles tiempos, llevó en el bolsillo hasta el final de sus días.

Recientemente, una emisora de radio invitó a sus oyentes a develar historias que conocieran por motivos familiares y en las que se mostrara que los de un bando habían socorrido a los del otro, que en sus comportamientos la compasión había prevalecido sobre la discrepancia. Los nietos de los protagonistas relataron conductas cargadas de valores humanos, de piedad y de valentía, muchas de las cuales han quedado recogidas en el libro *Héroes de los dos bandos*, cuya lectura resulta tan estremecedora como edificante. En esas páginas se relata cómo el director republicano y socialista de la cárcel de Linares evitó que sus compañeros milicianos entraran en la prisión para efectuar una saca y después facilitó la huida de los presos, entre ellos un sacerdote, que de ese modo salvaron su vida. Años después, en un consejo de guerra que juzgaba al exdirector de la prisión, expuesto a una condena de muerte, un prestigioso abogado enviado por el sacerdote realizó un decisivo alegato que evitó la pena capital. La historia termina con que Julián Jiménez Serrano, el responsable penitenciario republicano, fue elegido alcalde socialista de Linares en los primeros comicios municipales democráticos, en 1979, y Rafael Álvarez Lara, el cura librado por el republicano de una muerte casi segura en un paredón, llegó a obispo de Guadix-Baza, y luego de Mallorca, y participó en el Concilio Vaticano II.

En cualquier aproximación al proceso que llevó a la reconciliación la figura más emblemática es la de Pedro Laín, referente moral para tantos de mi generación. Esa personalidad íntegra, de difícil o complicado encaje en la realidad política de la posguerra, mantuvo un largo y ejemplar compromiso con el anhelo de reconciliación.

En sus escritos, Laín se refirió a una actitud que, a su juicio, se hallaba en la raíz del *problema* de España. En su estudio sobre la vida y la obra de don Pedro, Diego Gracia ha explicado que esa actitud consiste en una disposición deliberada de suprimir al otro por el bien individual y de la colectividad, en la creencia de que solo con la eliminación del adversario, bien por la muerte, bien por silenciarle, es posible una vida ciudadana verdaderamente aceptable.

Laín se centró en la patología de esta conducta al plantear *España como problema*. De su mano una generación de españoles comenzó un aprendizaje que sería clave para la Transición. Llegó al convencimiento de que para evitar los errores del pasado debíamos hacer desaparecer ese *hábito* que con tan devastadoras consecuencias se había manifestado antes, durante y después de la Guerra Civil. Había que acabar a toda costa con el impulso de convertir al discrepante en enemigo. Resultaba imperioso hacer posible la convivencia de todos los españoles.

En su *Descargo de conciencia*, Laín acreditó que si bien no siempre estuvo en la democracia, siempre estuvo por la reconciliación. Su figura se convirtió en el reverso de la Guerra Civil, en la negación del impulso aniquilador del otro. Se pudo reconocer en él a una persona que, en el paisaje social y político de aquellos años, siempre se esforzó por entender a los demás, por aceptar la posibilidad de que el otro y no él tuviera razón. Esa es una enseñanza por la que los españoles siempre estaremos en deuda con él. Una enseñanza que, junto a muchas otras, le erigió en una personalidad magistral. Su influencia llegó a ser tan notable que Julián Marías se preguntó «¿cómo hubiera sido la España posterior a 1939 sin Laín?». Pues bien, el primer Gobierno que encabezó Adolfo Suárez estuvo compuesto por un grupo de españoles que se esforzaron por asumir una tarea y un papel de «Laínes» respecto de la reconciliación entre los españoles. Nosotros podíamos decir también, como Laín, que no todos los miembros de aquel Gobierno habíamos estado siempre en la democracia, pero sí habíamos estado todos, y estábamos, por la reconciliación.

La voluntad reconciliadora estuvo muy presente desde antes de la Transición en quienes se oponían al Régimen. El PCE planteó ya en 1956, al acercarse el vigésimo aniversario del 18 de julio, su política de reconciliación nacional, con la que se ofreció a poner fin a la fractura de los españoles en dos bandos. La Agrupación Socialista Universitaria, creada tras la protesta estudiantil de febrero de 1956, difundió asimismo un manifiesto en la significativa fecha del 1 de abril en el que, sobre la firma de «los hijos de los vencedores y de los vencidos», pidió que cesara la división que enfrentaba a los españoles todavía veinte años después de la contienda. En esas demandas de reconciliación, e incluso en las posiciones mantenidas entonces por grupos ubicados más a la izquierda, no apareció ningún planteamiento que sugiriera vínculos, ni legitimidades, con la II República. La reconciliación fue, junto a la homologación con las democracias europeas, la primera demanda aglutinadora de la oposición.

En el franquismo, desde sus comienzos más duros, siempre hubo conciliadores, aunque no consiguieran impregnar al Régimen de la voluntad de reconciliación y por eso en algún caso chocaron con él. El deseo de que no se repitiera un enfrentamiento como el que se vivió entre 1936 y 1939 —incluso antes y después— fue calando en la mayor parte del franquismo sociológico e impulsó el comportamiento de personalidades como Laín, Ridruejo, Ruiz-Giménez y el padre Llanos.

En un reciente homenaje a Adolfo Suárez en Cebreros se hizo referencia a que su juventud integró lo azul y lo cristiano y que seguramente eso constituye el secreto de su profundo compromiso con la reconciliación entre los españoles. Por ello pude decir, parafraseando el salmo, que los lunes, miércoles y viernes descansaba en «las verdes praderas» de los azules campamentos juveniles, y los martes, jueves y sábados bebía en «las fuentes tranquilas» de la Acción Católica diocesana. Cuando llegó a presidente, una de sus primeras tareas de gobierno fue, como hemos dicho, tomar cuantas medidas resultaron necesarias para dejar las cárceles sin presos políticos y el mundo sin exiliados españoles por primera vez en los últimos doscientos años.

La reconciliación no pudo tener mejor broche que la declaración que el Ejecutivo presidido por Felipe González realizó el 18 de julio de 1986 con motivo del 50 aniversario del comienzo de la Guerra Civil. El Gobierno se felicitó de que España había recobrado las libertades «que quedaron bruscamente interrumpidas en 1936» y honró la memoria de cuantos en los años posteriores se esforzaron, e incluso perdieron la vida, en la lucha por la democracia. A la vez, reconoció que un pueblo debe asumir su pasado, aunque no le guste, y además de una manera que no sea «mezquina y rencorosa», por lo que recordó con respeto a quienes, «desde posiciones distintas a las de la España democrática», lucharon por la sociedad que consideraban mejor. La declaración terminó con este inmejorable deseo: «Para que nunca más, por ninguna razón, por ninguna causa vuelva el espectro de la guerra civil y el odio a recorrer nuestro país, a ensombrecer nuestra conciencia y a destruir nuestra libertad».

Sobre el terreno en el que se libró la batalla del Ebro, y con motivo de cumplirse su sexagésimo aniversario, una representación de excombatientes de uno y otro bando colocó en agosto de 1998 un hito conmemorativo con esta sencilla y reconciliadora dedicatoria, grabada en castellano y en catalán: «A los que perdieron la guerra, que fueron todos. *A tots aquells que van perdre, que van ser "tots"*».

La transición de la Iglesia, la Iglesia de la Transición

La Iglesia española, que durante décadas había mantenido un apoyo recíproco con el Régimen, no fue en modo alguno un factor retardatario del tránsito a la democracia, sino que ayudó a crear una conciencia de que ese cambio era justo y acorde con sus valores, ya que constituía una referencia para la sociedad en cuanto a los criterios sobre qué era bueno o malo.

Pudo sintonizar con las demandas de cambio político porque ella misma había vivido ya su propia transición con el Concilio Vaticano II (1962-1965), como ha subrayado, entre otros, el que fuera obispo auxiliar de Madrid Alberto Iniesta en su libro *Recuerdos de la transición*. Las encíclicas y demás documentos conciliares presuponían la democracia, la legitimidad de los partidos, del libre ejercicio del voto y del conjunto de libertades públicas asentadas en Europa occidental. En ese contexto, si bien España se definía como un Estado confesionalmente católico, el Régimen negaba derechos fundamentales, lo cual no se ajustaba a la doctrina conciliar.

El Concilio significó, en términos generales, «la liberación de las conciencias para iniciar un despegue de lo anterior, abrirse a nuevas posibilidades culturales, sociales y políticas». Y esa liberación, unida «a la exigencia indirecta de hacerlo justamente por mayor fidelidad católica además de por modernidad política, fue la aportación máxima de la Iglesia a la hora de iniciar la Transición», como ha señalado un relevante teólogo. Esa preparación moral influyó para que muchos españoles aceptasen con confianza el tránsito hacia un nuevo modelo político.

Al reconocer la libertad como derecho humano natural, el Concilio colocó a la Iglesia en condiciones de emanciparse de su vinculación con el Régimen y de convertirse en una de las voces que pidió más alto y claro la reconciliación entre los españoles. Una Iglesia que iniciaba nuevos caminos e inevitablemente suscitaba en el Estado el reproche por un abandono que le costaba entender. El Concilio había dejado bien claro que la Iglesia solo se reservaba para sí la libertad para cumplir su misión religiosa. Pero con toda lógica la Iglesia estimó que sería un pecado, en sentido religioso, y una traición, respecto a la sociedad, no reclamar que esa misma libertad se reconociera en el ámbito político para que todos pudieran expresarse, asociarse y elegir a los gobernantes.

En la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes, la Iglesia se distanció explícitamente del Régimen. Las conclusiones de esa reunión sin precedentes y ajena a la estructura clásica de la Iglesia no tenían carácter vinculante pero sí la fuerza moral de un pronunciamiento de cuantos disponían de autoridad eclesiástica y de quienes cumplían en primera línea la misión pastoral. Obispos y sacerdotes lamentaron públicamente no haber sido instrumento de reconciliación entre los españoles y se ofrecieron para servir de inmediato a la tarea de acabar con la división entre vencedores y vencidos. El hecho de que todo ese giro date de 1971, y que en abril de 1975 el Episcopado publicase una carta pastoral titulada *Reconciliación en la Iglesia y en la sociedad* contradice a quienes luego acusaron a la Iglesia de haberse sumado por oportunismo a la Transición.

Representativa de esa evolución, que no rompía abruptamente con la historia, fue la homilía del cardenal Tarancón en la ceremonia de los Jerónimos con la que culminó la proclamación de don Juan Carlos como Rey. El presidente de la Conferencia Episcopal, desde la estricta perspectiva del Evangelio, depositó la autoridad moral de la Iglesia en el platillo de la balanza al servicio de los derechos y de las libertades de los españoles. En su intervención contribuyó al cambio y, al mismo tiempo, a la estabilidad: desanudó al catolicismo de ataduras políticas —de las aceptadas en el pasado y de las que cualquiera pretendiera imponer en adelante—, avaló que los ciudadanos pudiesen decidir libremente en las urnas y reclamó con énfasis la reconciliación. La Iglesia no aspiraba a un papel de tutela sino de defensa de sus valores con plena autonomía respecto de los gobernantes. Como resumen cargado de mensajes, merece ser recordada esta reflexión que leyó ante el Rey y su reiterado énfasis en la palabra «todos»: «Que sea el vuestro un reino de justicia en el que quepan todos sin discriminaciones, sin favoritismos, sometidos todos al imperio de la Ley y puesta siempre la Ley al servicio verdadero de la comunidad».

Las palabras del cardenal soslayaron cualquier referencia a las fricciones con el Régimen, que no fueron pocas. El año anterior se había producido precisamente una de las situaciones de mayor tensión entre el Régimen y un representante de la jerarquía católica, en un periodo en el que proliferaban las multas gubernativas por homilías calificadas de *políticas*. En una de ellas, el obispo de Bilbao, Antonio Añoveros, afirmó que «el pueblo vasco [...] tiene el derecho de conservar su propia identidad, cultivando y desarrollando su patrimonio espiritual».

El Gobierno llegó a poner en marcha un plan para expulsarlo de España, que finalmente no llegó a ejecutar. La perspectiva que permite el paso de los años obliga a reconocer que la percepción de esa y tantas otras dificultades de la Transición han quedado amortiguadas por la magnitud de aquel éxito colectivo.

En el distanciamiento eclesial con los gobernantes influyó sin duda que habían quedado muy atrás las matanzas y persecuciones sufridas, así como la protección del Régimen a la Iglesia, y que ya las miradas estaban más puestas en el futuro que en el pasado.

La Iglesia convirtió la reconciliación en uno de sus mensajes pastorales más distintivos, una demanda acorde con sus principios y a la vez efectiva para ayudar a la evolución hacia la democracia. La Conferencia Episcopal realizó insistentes llamamientos en ese sentido, alguno tan directo y rotundo como el de la Asamblea Plenaria de noviembre de 1974: «Invitamos a nuestros gobernantes a que revisen la situación penal de aquellos que están recluidos por la restricción de unos derechos que ahora se tiende a reconocer más plenamente». Y en la víspera de la muerte de Franco, la Asamblea Plenaria reiteró la petición de que obtuvieran pronto la libertad los detenidos por delitos políticos, pudieran regresar los exiliados y se revisasen «las leyes restrictivas del ejercicio de las libertades cívicas».

Cuando el presidente Suárez convocó las primeras elecciones, la Iglesia expresó su neutralidad ante los diversos tipos de Gobierno y de partidos —con lo que indicaba que no avalaba la creación de una formación similar a la Democracia Cristiana italiana—. Con todo, la UCD cumplió, siquiera sea con una vida muy corta, un papel similar al de la Democracia Cristiana en Alemania e Italia al final de la Segunda Guerra Mundial.

Por encima de cualquier reparo sobre los aspectos mejorables de la Constitución, la Iglesia la consideró positiva y la apoyó públicamente. El día en que el texto constitucional quedó aprobado en las Cortes el palco del Congreso dejó una escena que simbolizaba el respeto al pluralismo religioso y el afán de convivencia que se acababa de rubricar en la sede de la soberanía popular: el representante de la Iglesia católica, el cardenal Tarancón, y los de la comunidad judía, del Islam y de las asociaciones evangélicas sentados juntos y en plano de igualdad.

La amnistía: la memoria y el perdón

Sobre las decisiones que fue necesario adoptar para culminar la reconciliación, merece ser recordado el itinerario que el primer Gobierno de Suárez recorrió desde julio de 1976 hasta que las Cortes Constituyentes aprobaron en octubre de 1977 la Ley de Amnistía. Y tal vez lo primero que hay que señalar es que no se trató de un acto, sino de una sucesión de decisiones que fue yendo a mayores a partir de la medida de gracia que acompañó la proclamación del Rey en noviembre de 1975. Esta dio ocasión al Gobierno de conceder un indulto general muy parecido a otros promulgados durante el Régimen y que excarceló a varios centenares de presos políticos. Pero su eficacia política fue reducida porque, como sucedía con las normas de esa naturaleza, no despenalizaba los hechos por los que se habían producido las condenas, que seguían considerándose delitos.

El indulto general no satisfizo además la demanda que se contenía en el lema de «libertad, amnistía y estatuto de autonomía». Más bien alentó la reclamación de amnistía, que constituyó un impulso de movilización constante durante el primer semestre de 1976.

Entre los proyectos del primer Gobierno de Suárez figuraba, en un lugar prioritario, despojar de la tipificación de delitos políticos a las actividades que el Régimen había penalizado como tales. La primera aproximación a ese objetivo se produjo con el Real Decreto Ley de 30 de julio de 1976, con ocasión del Año Santo Compostelano, antes de que hubiera transcurrido un mes desde la toma de posesión del Gabinete. El preámbulo resaltaba que una de las principales misiones de la Corona era «promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación» y que había llegado el momento del olvido «de cualquier legado discriminatorio del pasado». Eso justificaba plenamente «la amnistía de todas las responsabilidades derivadas de acontecimientos de intencionalidad política o de opinión ocurridos hasta el presente, sin otros límites que los impuestos por la protección penal de valores esenciales, como son la vida e integridad de las personas». Este perdón, que no afectó a los presos comunes, excluyó por tanto los delitos que pusieron en peligro o lesionaron vidas humanas y los que dañaron el patrimonio de la nación, como el contrabando y la evasión de divisas. Asimismo, matizó que los militares a los que se aplicara el levantamiento de las penas no podrían volver a sus empleos, lo que limitaba la medida aplicada a los integrantes de la Unión Militar Democrática.

Tampoco esta amnistía satisfizo a la oposición. Por otra parte, entonces se empleaba un criterio que hoy nos puede parecer cuando menos llamativo: se consideraba presos políticos a los condenados por terrorismo, que por haber atentado contra la vida de personas quedaron excluidos de las medidas de julio de 1976. El relato del historiador Santos Juliá sobre la primera reunión que mantuvieron el 11 de enero de 1977 cuatro representantes de la Comisión de los Nueve —formada por dirigentes de la oposición democrática— con Adolfo Suárez refleja muy bien el clima político y las expectativas de aquellos momentos. En ese encuentro, recuerda, se pidió al presidente del Gobierno una amnistía de todos los delitos de intencionalidad política ocurridos entre el 18 de julio de 1936 y el 15 de diciembre de 1976, fecha del referéndum que aprobó la Ley para la Reforma Política. Resulta significativo que, a menos de un mes de la celebración de ese referéndum, quienes se habían opuesto a la Ley para la Reforma la tomasen como *punto final* para la amnistía que acertadamente pedían. La oposición insistió en que los indultos no resolvían el problema y defendió que «se necesitaba un gran acto solemne que perdonara y olvidara todos los crímenes y barbaridades cometidas por los dos bandos de la Guerra Civil antes, durante y después de ella, hasta nuestros días». El representante del PNV afirmó que «con esta amnistía se hubiera perdonado y olvidado a los que mataron al presidente Companys y al presidente Carrero; a García Lorca y a Muñoz Seca; al ministro de la Gobernación Salazar-Alonso y al ministro de la Gobernación Zugazagoitia; a las víctimas de Paracuellos y a los muertos de Badajoz; al general Fanjul y al general Pita, a todos los que cometieron crímenes y barbaridades en ambos bandos».

A la vista de estas demandas y con la voluntad, compartida por el Gobierno y por el Rey, de hacer lo necesario para dejar plenamente consolidada la reconciliación, se suprimió mediante un Real Decreto Ley de 14 de marzo de 1977 la acotación de «puesto en peligro» que, referida a la vida humana —en alusión a los delitos de sangre— se había fijado como límite las medidas de gracia tomadas hasta entonces. Esta norma, acompañada de otro Real Decreto del mismo día, permitió excarcelar a decenas de presos de ETA. Todo este proceso, así como el de la legalización de los partidos políticos, no podría entenderse sin el excelente trabajo que desarrollaron Landelino Lavilla y su equipo del Ministerio de Justicia.

El Gobierno dio un paso más y decidió extrañar a los cuatro presos etarras condenados a muerte en el proceso de Burgos y luego indul-

tados. Adolfo Suárez había anunciado el propósito de tomar esa decisión a representantes de fuerzas políticas vascas que en ese momento sopesaban si participar o no en los comicios, a la vista de que no llegaba una amnistía general. Finalmente, las elecciones del 15 de junio se celebraron en el País Vasco sin problemas y además con una participación cercana al 80 %.

Aunque hubo quien reprochó al Gobierno que el proceso de amnistía no culminase antes de las elecciones en un acto con el Rey, visto desde hoy, el que no se celebrase permitió que la amnistía no fuera solo un compromiso de la Corona y del Ejecutivo, sino también el de otras fuerzas políticas, en especial las que se habían enfrentado al Régimen. De esa forma, la amnistía pudo aglutinar la voluntad de reconciliación de la inmensa mayoría de los españoles, como se consiguió con su aprobación por las Cortes Generales.

Las declaraciones que realizaron los partidos de la oposición el día en que se constituyó el Congreso recordaron la necesidad de esa amnistía general. El PNV anunció que los parlamentarios vascos presentarían a la Cámara una proposición de ley de amnistía general aplicable a todos los delitos de intencionalidad política, sea cual fuere su naturaleza, cometidos con anterioridad al 15 de junio de 1977.

La Transición y, en especial, el trabajo constituyente que iban a abordar casi de inmediato las Cortes requería esa amnistía de todos los delitos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado, cometidos desde el principio de la guerra hasta las elecciones. Esto dio lugar a la Proposición de Ley que presentaron en el Congreso en octubre de 1977 los grupos parlamentarios de la oposición, además del ya partido gubernamental, la UCD. La Ley de Amnistía de 15 de octubre se orientó por tanto a completar las medidas de gracia adoptadas hasta entonces en lo que el Decreto Ley de julio de 1976 y el de marzo de 1977 no habían tocado: los actos de intencionalidad política «cualquiera que fuese su resultado», tipificados como delitos y faltas con anterioridad al día 15 de diciembre de 1976. También incluyó todos los actos de la misma naturaleza realizados entre el 15 de diciembre de 1976 y el 15 de junio de 1977 «cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de reivindicación de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de pueblos de España», así como todos los actos de intencionalidad política realizados hasta el 6 de octubre de 1977, siempre que no hubieran «supuesto violencia grave contra la vida o la integridad de las personas». Esto suponía que se amnistiaba a todos los

grupos que habían recurrido al terrorismo. A los que no se amnistiaba era a los autores de la matanza de los abogados laboristas de la madrileña calle de Atocha en enero de 1977, cuyo crimen nada tuvo que ver con la petición de libertades o de autonomía.

Esta Ley de Amnistía constituyó todo un pacto entre el Gobierno y la oposición, en el que se combinaron generosidades y perdones, y en el que participaron con gran sentido de la responsabilidad tanto quienes habían desempeñado cargos durante el Régimen como quienes se habían enfrentado a él. Ese pacto no supuso un ejercicio de desmemoria sobre lo ocurrido en la guerra y sobre sus secuelas; por el contrario, estuvo muy presente la exigencia de evitar que se repitieran. La amnistía incluyó «los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta ley», así como «los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos de las personas». Hasta ahí llegó el listado de delitos a los que los representantes de la soberanía popular entendieron que debían prestar atención, con lo que deliberadamente dieron por cerradas otras responsabilidades de la Guerra Civil y del franquismo.

Un buen ejemplo de la generosidad y de la altura de miras con las que se abordó la redacción y la aprobación de la Ley de Amnistía, así como de la explicación de su conveniencia, se encuentra en la mayoría de las intervenciones en el pleno del Congreso en el que se debatió. «Para nosotros», afirmó el portavoz del PNV, Xabier Arzalluz, «la amnistía no es un acto que atañe a la política, atañe a la solución de una situación difícil, en la que de alguna manera hay que cortar de un tajo un nudo gordiano. Es simplemente un olvido, como dice el preámbulo de nuestra ley; una amnistía de todos para todos, un olvido de todos para todos». El representante del PSOE, José María Benegas, comenzó con la advertencia de que «para nadie es un secreto que esta Ley de Amnistía es producto de opciones políticas diferentes», pero subrayó que, aunque tuviera alguna insuficiencia, casi todas las fuerzas políticas de la Cámara «tienen la voluntad de enterrar un pasado triste para la historia de España y de construir otro diferente sobre presupuestos distintos, superando la división que ha sufrido el pueblo español en los últimos cuarenta años».

En representación del PCE tomó la palabra el veterano dirigente sindical Marcelino Camacho. En su intervención rememoró la visita que hizo monseñor Oliver, obispo auxiliar de Madrid, a la cárcel de Cara-

banchel cuando se encontraba allí recluso junto a Horacio Fernández Inganzo, quien escuchaba el relato sentado en el hemiciclo como diputado comunista por Asturias tras haber sido uno de los presos que pasó más años encarcelado. El coloquio del obispo en esa prisión se enmarcaba en la decisión de la Iglesia de declarar 1972 «Año de la Reconciliación». El líder de Comisiones Obreras relató que el grupo de reclusos comunistas que escuchó al prelado decidió contestar a través de Fernández Inganzo que si la Iglesia quería ser consecuente con el Año de la Reconciliación debía pedir la amnistía, «ya que lo uno sin lo otro es imposible».

La legitimidad de una amnistía solamente puede ser fruto de una voluntad reconciliadora muy ampliamente compartida por la sociedad en la que se aplica. Por eso era importante el consenso entre los representantes de la soberanía popular, los más legitimados para una medida de gracia que suponía la renuncia racional y definitiva al ojo por ojo, y para el perdón. Esa conformidad, trasladada a la ley, se convirtió en una de las piedras angulares en las que se asentó la democratización y el proceso constituyente.

Las palabras del portavoz de la UCD —el partido del Gobierno—, Rafael Arias-Salgado, en el debate de la Ley pusieron de manifiesto el deseo de favorecer la instauración de una democracia en la que «todos puedan sentirse partícipes de su alumbramiento», en la que «todos lleguen a encontrar su sitio» y que supere «las divisiones que nos separaron en el pasado».

En cumplimiento del acuerdo parlamentario quedaron amnistiados todos los miembros de ETA que continuaban encarcelados. Santos Juliá sostiene que «no es del todo cierto que esta Ley pusiera a la misma altura a los funcionarios que violaron sistemáticamente los derechos de las personas y a aquellos que habían luchado pacíficamente por lo que hoy son derechos fundamentales, como en ocasiones se escribe. Tampoco sería exacto afirmar», añade, «que a cambio de correr un “tupido velo sobre el pasado” y conseguir que los actos de violencia institucional cometidos durante la dictadura quedaran impunes, los reformistas procedentes del Régimen aceptaron liberar a todos los presos políticos, legalizar al PCÉ y celebrar unas elecciones auténticamente democráticas en junio de 1977». Y concluye que aquello que la amnistía puso a la misma altura fueron los atentados y asesinatos perpetrados por los grupos terroristas de entonces y los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos de las perso-

nas. «Y si hubo pacto», explica, «como es evidente que lo hubo, como se desprende del análisis del debate a que dio lugar esta proposición de Ley, fue con el propósito de sacar a todos los presos de ETA de la cárcel, en la cándida pero muy compartida creencia de que con ello se acababa con el terrorismo».

El curso de los hechos muestra que la Ley de Amnistía no podía ser una concesión para que las fuerzas de la oposición entrasen en el juego institucional, puesto que ya lo habían hecho, eran perfectamente legales desde hacía meses y habían concurrido a las primeras elecciones convocadas. Y en cuanto a ETA, no solo siguió matando desde pocos días después, sino que se lanzó a una escalada criminal en ese año y los siguientes.

Tal vez se actuó con candidez al querer dejar sin argumentos el recurso a la violencia, pero desde luego nunca sentimos la ambición de pasar a la historia por acabar definitivamente con el terrorismo. Esa es una tentación que se puede tener, pero en la que no se debe caer, porque si eso fuera el condicionante de la política de los Gobiernos sabe Dios a qué manos podría entregarse la seguridad, y dignidad, del Estado de todos. Esa seguridad y dignidad se merecen que la lucha contra el terrorismo cuente con toda la fuerza y las garantías del Estado de derecho.

Han transcurrido treinta y seis años desde la aprobación de la Ley de Amnistía, el último de los acontecimientos a los que nos hemos referido. Estoy seguro de que la mayoría de nosotros sigue compartiendo el criterio de que la Transición constituyó un tiempo de excepcional significación en nuestra historia, una época en la que se pusieron de relieve algunas de las mejores características que hemos acreditado los españoles.

Ahora, es posible también que se esté produciendo una situación similar a la que algunos vivimos en 1956: la de que estén incorporándose a la Universidad, utilizada aquí como una metáfora de la vida, una generación que, como dijo Laín en su momento de nosotros en relación con la Guerra Civil —que todos perdieron—, no ha vivido ya la Transición —que todos ganamos— como una experiencia personal, sino que les ha llegado en forma de relato de un pasado no lejano.

Al tomar conciencia de que el transcurso del tiempo ha hecho que esto sea así cabe preguntarse al menos dos cosas. La primera de ellas, si puede ser cierto, como algunos sostienen, que estemos al final de un ciclo, es decir, en un momento en el que la Transición habría agotado sus no pocas virtualidades como acontecimiento vertebrador de nuestra convivencia. Y la segunda, si la actitud en la que actualmente se encuentran las fuerzas políticas va a permitirles volver a poner en juego, responsable y generoso, ese consenso básico.

Respecto de la primera de estas cuestiones, estoy convencido de que lo que los españoles hicimos para reconciliarnos y para estructurar nuestras instituciones tiene todavía por delante largos años durante los cuales seguiremos disfrutando de sus efectos beneficiosos, lo que no quiere decir que no tengamos pendientes algunas tareas necesarias para mejorar nuestra convivencia.

Las democracias consolidadas no suelen poner patas arriba cada dos por tres los términos del consenso al que responden y que las articulan. Véase si no lo que sucede en Estados Unidos de América. Enmiendas constitucionales de vez en cuando, ajustes precisos y limitados, sobre la base de una continuidad histórica, que es lo que en verdad

aporta seguridad, confianza y certidumbre. Incluso en aquellos países en los que la democracia se reorganiza con una cierta frecuencia, como podría ser el caso francés, lo esencial de su institucionalidad perdura más allá de las novedades que en cada momento haya que introducir.

Nosotros hemos construido una convivencia cívica a la que no le falta ni un derecho ni una libertad, los cuales cuentan con una tutela jurídica efectiva plena de garantías. Estos derechos y libertades se asientan con firmeza sobre la realidad de que la nación que integramos es la base de la Constitución de 1978, una vez recuperado por los españoles el poder constituyente. Somos una nación en la que reside la soberanía y en la que la Constitución garantiza que todos sus miembros disfrutemos de los mismos derechos. Y los titulares de esos derechos son los ciudadanos, no los territorios.

En función de ello, disponemos de una forma de Estado, la Monarquía, que sigue contando con la anuencia de la gran mayoría de los ciudadanos y con una estructura institucional que requiere ser retocada para incrementar su eficacia, pero que no carece de apoyo ciudadano.

Por supuesto que esto no quiere decir que el consenso básico que forjaron la práctica totalidad de partidos que han formado y forman nuestro arco parlamentario no tenga ya nada que hacer. En relación con las tareas que les aguardan, bien puede decirse que la grave situación económica, que afecta de forma negativa y dolorosa a muchos españoles, es coyuntural y por ello superable. Junto a eso debe de ser objeto de preocupación para todos la unidad nacional, el reparto territorial del poder, el desprestigio de la política —no pocas veces calificados injustamente sus protagonistas—, y todo lo que concierne a las instituciones, especialmente a la Justicia.

A partir de aquí, parece claro que el trabajo que deberían abordar en este momento los partidos políticos, en especial los dos que han liderado y que tienen posibilidades de liderar el Gobierno de la nación, está siendo reclamado desde cuatro realidades distintas: la de Europa, la de las autonomías, la de lo público e institucional y la de lo que se deba hacer para superar la crisis económica y social. Para España, Europa ha pasado, en cierta medida, de constituir la solución de casi todos nuestros problemas a aparecer como origen y causa de estos. Con la Unión Europea nos sucede casi lo mismo que con las autonomías. Carecíamos de libertades, y Europa nos las iba a traer, y nos las trajo. Teníamos un Estado centralizado, y las autonomías nos iban a traer la descentralización, y nos la trajeron. Pero incluso las soluciones nunca

impiden que surjan problemas nuevos. Para nosotros, parece indudable que cuanto más Europa y más sólidamente construida, mejor. Pero eso significa que deberemos ocuparnos de que el importante traspaso de poder que se ha producido hacia la UE se vea equilibrado por una institucionalidad adecuada. Europa tendrá que superar los déficits democráticos que hoy presenta: deberá disponer de un verdadero parlamento, de un verdadero gobierno y una verdadera administración de Justicia. Esto no depende solo de los españoles, pero a ese objetivo no debemos regatearle esfuerzos.

Por lo que se refiere a las autonomías, constituyen probablemente un aspecto de nuestra estructura constitucional que requiere con especial exigencia corregir las disfuncionalidades que ha revelado, aunque tampoco se debe desmesurar la crítica a una descentralización que ha tenido ventajas, más en el plano administrativo que en el político.

La regulación constitucional de las autonomías se abordó desde una experiencia muy reducida, que se constreñía en nuestra reciente historia casi a la convivencia —que no fue nada fácil— de la República con la Generalidad de Cataluña, y desde un conocimiento muy limitado de lo que acabarían por dar de sí los sentimientos que lo autonómico suscitaba al inicio de la democracia. Con el transcurso del tiempo, esos sentimientos se han generalizado. La identificación con lo autonómico ha alcanzado una importante dimensión en todas partes. Por otro lado, y a estas alturas, parece evidente que resulta imposible que se acepte la viabilidad de un autonomismo que consagre desigualdades. En este sentido, hay quien sostiene que bastaría con reconocer la autonomía a un número reducido de comunidades para que quedara resuelta la estructura territorial del Estado. Frente a esta pretensión, ahí está como una realidad insoslayable la conciencia común de los españoles respecto de su sustancial igualdad. Ahí está, también, una realidad autonómica que ya existe y que no puede desconocerse. Con todo, estos sentimientos, hoy generalizados, son distintos y se manifiestan de manera diferente. Dar respuesta a estas manifestaciones difícilmente permite soluciones definitivas más allá de la orteguiana «conllevancia».

En este orden de cosas, una de las mejoras que conviene introducir en nuestra estructura institucional es la transformación profunda del Senado, que lo convierta en una verdadera cámara territorial en la que tenga lugar el imprescindible diálogo multilateral de las autonomías entre sí y con el Gobierno. Por otra parte, es conveniente que ambas administraciones, nacional y autonómica, compartan la faceta

del gasto, pero también la del ingreso; es decir, que las comunidades autónomas aparezcan también como recaudadoras de tributos, salvaguardando la política fiscal del Estado y, en todo caso, la solidaridad. Y aquí conviene también que se tenga en cuenta que quienes pagan impuestos no son los territorios sino las personas.

En una nación que ya es una comunidad autónoma de Europa, el Estado tiene que poder regular la Educación aunque solo sea para que los títulos de todos los centros de enseñanza españoles tengan validez en todo el territorio nacional, así como en Europa.

De otra parte, los planes de estudio no pueden ser factores de segregación. Recuerdo a este respecto haber escuchado, con cierta envidia, una anécdota relacionada con la enseñanza contada por el profesor García Pelayo, que fue miembro electo de esta Casa. Se hallaba al parecer reunido en el patio de alguna cárcel un grupo de políticos franceses durante la ocupación alemana en el curso de la Segunda Guerra Mundial y, como uno de ellos se lamentara de la situación, otro le respondió que no debía preocuparse demasiado porque en ese mismo momento miles de maestros franceses seguían enseñándoles a millones de niños franceses una misma historia de Francia.

En cuanto a los idiomas, también parece claro que es necesario regular a nivel nacional la utilización de las distintas lenguas oficiales en la enseñanza y en la Administración pública.

En el área de lo institucional estamos asistiendo a una crisis que se ha hecho patente en casi todo el mundo y que afecta en una proporción considerable a lo público, a la gestión de los intereses comunes. Esta crisis tiene relación con que el capitalismo ha podido creer que no tenía límite alguno como consecuencia del colapso del comunismo. Como también lo tiene con el desarrollo global de las multinacionales, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías, y con una cierta resistencia frente a la regulación del Estado sobre algunos aspectos de la actividad económica. En este campo, la experiencia de la crisis que nos afecta aconseja emprender cuanto antes una labor de recuperación del prestigio de lo público. No es cierto que una economía totalmente desregulada garantice la prosperidad. Si no se es capaz de establecer una regulación adecuada y eficiente, de garantizar una competencia equitativa y unas reglas eficaces de juego limpio, se acabará naufragando en los escándalos. Todo esto afecta también a la iniciativa privada y tiene que ver con los mecanismos reguladores, con la vieja cuestión de quiénes vigilan a los vigilantes, de quiénes auditan a los auditores, de quiénes

avalan el buen comportamiento de los reguladores y de las empresas. Tiene que ver también con la dudosa transparencia de las agencias de calificación de la deuda, que toman decisiones muy influyentes para la prosperidad de los países. Asimismo, habrá que considerar el número, tamaño y funciones de las administraciones públicas, que no pueden ser todas las que hoy son; así como la eficiencia y calidad de las normas, que tampoco pueden ser producidas en una dimensión difícil de asimilar y de cumplir. Por último, habrá que cuidar la unidad de mercado, siempre más frágil de lo que parece.

Pero, sobre todo, hay en el área de lo institucional dos cuestiones de las que conviene ocuparse con carácter prioritario. Se trata, por un lado, de la ética y la transparencia que cabe exigirles a los partidos para la regeneración en todos los ámbitos de la vida pública y, por otro, de la verdadera independencia con que debe actuar la Administración de Justicia para cumplir bien su cometido y suscitar plena confianza. Los partidos son indispensables no solo para asegurar el pluralismo político sino también la gobernación. En este sentido, un régimen electoral que potencie su protagonismo, quizá no tanto como se hizo al inicio de la democracia, es necesario. Pero el protagonismo de los partidos en la designación de los candidatos no tendría justificación sin una estructura que sea no solo formalmente sino realmente democrática. Y que también sea democrática la conformación de las decisiones. Hay que recuperar el prestigio y autoridad moral que los políticos tuvieron en la Transición y corregir la abundancia de quienes no tienen otro oficio que la política.

Afecta y no poco a los partidos la corrupción, que tiene mucho que ver con el modo de financiarse. Se optó desde el principio por un sistema que no tuviera apenas controles. Se pretendió, inicialmente con buena intención, disponer de manos libres y eso al final ha conducido a caer en algunas manos sucias.

Lo que hay que hacer en relación con la Justicia es impedir que en el Consejo General del Poder Judicial, en el Tribunal Constitucional y en los otros altos tribunales, así como en los organismos reguladores de la actividad económica, se repita miméticamente la composición partidaria del Parlamento. Hay que evitar que se pueda decir aquello de que, en una determinada sentencia, han podido imponerse los jueces conservadores sobre los progresistas o al revés. Y, a partir de ahí, bastará con aplicar las leyes y hacer que se cumplan en sus propios términos las sentencias y resoluciones, en un país que a veces puede dar la impresión de que le cuesta hacerlo.

Y por lo que se refiere a las decisiones necesarias para superar la crisis económica, parece claro que siempre se podrá avanzar hacia una mayor eficacia sin dejar de garantizar por ello un Estado de bienestar eficiente y sostenible, que consagre los recursos necesarios a la sanidad, a la educación, a la discapacidad y a las pensiones, que constituyen las claves del contrato social que asegura la convivencia en nuestros viejos Estados europeos.

En todo caso, no cabe duda de que nos conviene a todos mantener y potenciar el consenso nacional básico del que venimos. Es posible que ese consenso a veces pueda encontrarse amenazado por algún interés inmediato que no sea el interés nacional. Pero si ayer pudimos superar ese riesgo, no hay razones para creer que no podamos superarlo también mañana.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

POR EL

ACADÉMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. D. MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN

SESIÓN DEL DÍA 26 DE NOVIEMBRE DE 2013
MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

Recibimos hoy en esta Real Academia al Excmo. Sr. Don Rodolfo Martín Villa ¿Porqué?

Don Pedro Laín, cuya ilustre sombra ha planeado sobre el discurso del recipiendario que acabamos de escuchar, decía, en la estela de Schleirmacher, que a diferencia de la Universidad, hecha para transmitir el conocimiento mediante la enseñanza y para enriquecerlo mediante la investigación, la misión de las Academias es proporcionar un foro de diálogo entre los investigadores y docentes de varias disciplinas entre si y con los mas ilustres prácticos de las mismas. Tal es la tónica de las Reales Academias que reúnen en su seno a filólogos con creadores literarios, a artistas con críticos e historiadores del arte o a filósofos y teórico del derecho con ilustres jueces y abogados. Pero esa constante se pone especialmente de relieve en esta Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, disciplinas por excelencia prácticas, donde conviven desde su fundación políticos ilustres y personalidades relevantes de la magistratura, la milicia y la vida social con cultivadores universitarios de distintas ciencias sociales.

Así de los treinta y seis académicos fundadores, diez y nueve eran ajenos a la docencia universitaria o ateneística y de los doscientos setenta y un académicos de número que han llenado esta casa a lo largo de más de ciento cincuenta años, ciento diez y siete tampoco procedían de la docencia, sea esta secundaria o superior. Sin contar con que la mayoría de los ilustres catedráticos que ostentaron nuestra medalla se distinguieron, tanto o mas que por sus lecciones e investigaciones, por sus realizaciones políticas y profesionales.

La vida política tan necesitada de ciencia y de moral, ha brillado siempre en esta Academia que ha contado entre sus miembros a un Jefe del Estado, veinticuatro Presidentes del Gobierno y ciento cuarenta y siete Ministros, entre otros relevantes cargos políticos.

Es en tan brillante estela que la Academia nunca ha abandonado y malo sería que lo hiciese, donde se inserta nuestro nuevo compañero como él mismo ha recordado en su discurso. Rodolfo Martín Villa, Ingeniero Industrial e Inspector de Finanzas del Estado ha llenado muchas páginas de nuestra reciente historia política. Senador por designación

regia en la legislatura constituyente, y parlamentario en otras tres ordinarias ha presidido dos Comisiones en el Congreso de los Diputados, una de ellas, la de presupuestos desde 1989 a 1996, como representante cualificado de la función de control que compete a la oposición. Ministro en Departamentos siempre importantes y especialmente en las ocasiones que le cupo dirigirlos, las relaciones sindicales en el bienio 1975-1976, el de Gobernación —interior de 1976 a 1979, y el de administración territorial de 1980 a 1981. Fue también Vicepresidente del Gobierno en 1981 a 1982.

En el primero de los citados Ministerios se encargó de liberalizar las relaciones laborales y la vida sindical, culminando así la tarea iniciada ya en los gobiernos anteriores; en el segundo, ser lo que, en términos de Santi Romano, cabe llamar el defensor del orden público como nuestro compañero Landelino Lavilla era, en el Ministerio de Justicia, el defensor del orden jurídico, indispensables ambos para el feliz desarrollo del proceso electoral primero y constituyente después entonces en curso; en el tercero, abordar la espinosa tarea de poner en pie las autonomías territoriales y locales previstas en la Constitución. Quienes vivimos muy de cerca el singular proceso de la transición española a la plenitud democrática fuimos testigos directos de la eficacia de su labor política, más de Estado que de partido porque en aquellos años la política era ante todo un servicio al Estado común por encima de cualquier otra cosa. Es decir, a lo que en la cosa pública es permanente y general: lo que a todos atañe. Por eso, cuando en 1986, el beneficiario publicó unas memorias provisionales que esperan una continuación definitiva, pudo, con razón, titularlas *Al servicio del Estado*. Esta Real Academia que ha reunido en su seno, sino a todos, sí a varios de los principales protagonistas, ya sujetos, ya actores, la matización es importante, de la transición, se felicita de dar hoy posesión a uno de los mas conspicuos de entre ellos.

Yo quiero, además, subrayar el hecho de que nuestro nuevo compañero no solo ha sido un hombre de Estado, con mayúscula, sino un administrador honesto, cuidadoso y eficaz. Los cuerpos de seguridad con los que, por razón de mi trabajo en la sección 3ª del Consejo de Estado tengo desde hace años especial relación, todavía guardan un recuerdo muy positivo de su gestión.

Si su condición de hombre de Estado le ha valido el respeto y el aprecio de muy diferentes sectores políticos, su buen hacer administrativo también explica su éxito en el mundo empresarial donde ha presidido instituciones muy diversas y de muy diferentes talentos, desde

Ibercobre a Sogecable, pasando por la Comisión de Control de la Caja de Ahorros de Madrid cuando esta era, por su gestión y solvencia, una institución ejemplar, y varias sociedades del grupo ENDESA, algo también en línea con la tradicional presencia empresarial en esta Real Academia.

Al margen de ello ha desempeñado relevantes funciones de gestión en el mundo de la cultura como Presiente y miembro de diferentes Patronatos fundacionales. A mi entender, es de máxima importancia dentro de este capítulo, su decisiva intervención en la incorporación de las Escuelas Especiales a la Universidad, episodio al que, sin destacar su protagonismo, ha hecho referencia en el discurso que acabamos de escuchar. Con ello se enriqueció la Universidad, se innovaron las enseñanzas técnicas y se puso a punto un instrumento capital para el desarrollo económico español.

Y junto a ello quiero destacar un talante personal que le ha permitido compaginar lo objetivo del servicio público con la relación personal cálida que le ha valido la leal amistad de muchos, afines o no, pero seducidos todos por su honestidad, capacidad y disponibilidad ante el otro que Rodolfo ha sabido siempre convertir en prójimo, algo que, escrito está, no a todos es dado entender.

El discurso que acabamos de escuchar y al que la costumbre académica exige una glosa por quien tiene el honor de contestarle, contiene un diagnóstico —la transformación social que precedió a la transición—, una crónica descriptiva —la de la propia transición política desde el autoritarismo a una democracia gobernante, esto es plena— y la expresión de una preocupación para el presente y el futuro que se proyecta en el recuerdo idealizado del pasado —la reconciliación nacional—.

El diagnóstico, avalado por datos bien conocidos es, a mi juicio, indiscutible. El desarrollo, primero jurídico, iniciado en los años 50 y después, económico, en la década siguiente, habían modernizado el vivir de los españoles haciéndolo, en gran medida, análogo al de los países de nuestro entorno. Solamente las instituciones políticas no habían evolucionado al unísono y, por eso, resultaban, a la altura de 1975, anacrónicas. La transición consistió en poner la política al paso de la sociedad; en hacer normativo lo normal en frase de Adolfo Suárez. La clase media surgida del desarrollo económico hizo posible la democracia, lo que en la España hambrienta y en gran medida analfabeta de los años 30 era inviable. Y el Estado que nuestro ilustre compañero Garrido Falla denominó "administrativo de derecho", construido en los años cincuenta

y del que fueron arquitectos miembros destacados de esta Casa como López Rodó y González Pérez, facilitó la construcción de nuestro actual Estado democrático de derecho. Como muchas décadas antes profetizase en la Alemania guillermina Otto Mayer, el derecho administrativo fue, para gobernantes y gobernados, escuela de ciudadanía.

La descripción tiene el valor insuperable de la experiencia vivida. Martín Villa fue testigo y en gran medida actor el proceso impulsado y tutelado por nuestro Rey desde 1976 y que culmina en la Constitución de 1978. Una transición unilateralmente iniciada y paulatinamente pactada para ser finalmente consensuada. Pactada, digo, entre un Gobierno protagonizado por los sectores reformistas azules y democristianos del régimen anterior y las fuerzas de la verdadera oposición —el Partido Comunista, los nacionalismos vasco y catalán y un emergente PSOE que supo aunar un arrollador carisma juvenil a una historia casi centenaria, cifra que en la política española, significativamente tan solo supera la Monarquía—.

Si tras la descripción abordásemos la categorización y para rendir tributo a valor tanpreciado en la transición como fue la legalidad, lo hiciésemos en términos jurídicos, me atrevería a decir que nuestra transición no fue una transacción, es decir ese contrato en que “las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa” llegan a un acuerdo, sino otra forma de pacto: una unión de voluntades en que todas las partes ponen algo en común. La causa de cada una de las contribuciones no es la cesión ajena, sino la finalidad que a todos concierne: en aquel caso, la plenitud democrática conseguida en paz.

Y es claro que una unión de voluntades solo es posible, cuando hay “unión de corazones”, esto es “concordia”, al decir de Cicerón “el más apretado vincula de la cosa pública”, fruto de la reconciliación entre los antaño adversarios.

Martín Villa constata con razón, que la reconciliación de los españoles fue motor y meta, causa a la vez eficiente y final de la transición política y España entera se benefició y beneficia de ello y, en el epílogo a su intervención se pregunta por la permanencia y el futuro de tal concordia. Solo me cabe decir que la concordia solo se consigue y se mantiene concordando. Se acuerda seguir negociando sin fin, porque en la historia nunca hay soluciones finales y cuando se intentan surge una escatología que, de tejas para abajo, tiene mucho de demonología. La concordia, nunca tiene una alternativa feliz y hoy recibimos en esta casa a quien tiene gran experiencia de concordar. Bien venido sea.