



Ciencia Política y Gestión Pública

SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

TEMA 2

La democratización de España. La
Constitución de 1978

Docente:

Prof. Dr. Leonardo Sánchez Ferrer

Índice de contenidos

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	OBJETIVOS	3
III.	CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL TEMA	4
1.	Los procesos de democratización	4
1.1	Teorías de las transiciones	4
1.2	Cuatro fases en los procesos de democratización	5
2.	Autoritarismo y liberalización del régimen de Franco	7
2.1	El franquismo como régimen autoritario	7
2.2	La liberalización en los años sesenta	8
2.3	La crisis del régimen	9
3.	La transición a la democracia en España	11
3.1	Los actores de la transición	11
3.2	Las elecciones de 1977	13
4.	La Constitución de 1978	16
5.	La consolidación de la democracia	17
IV.	BIBLIOGRAFÍA	18
V.	RECURSOS	20



I. Introducción

El período fundacional de un sistema político es muy importante, porque se establecen las normas e instituciones básicas que van a regir la convivencia de un país en el futuro. De hecho, las instituciones políticas tienden a perdurar incluso cuando han cambiado las circunstancias que las originaron, de modo que para comprenderlas resulta casi siempre imprescindible analizar el período histórico en el que se crearon.

El proceso de democratización en España se puede analizar a partir de cuatro conceptos básicos

- Liberalización del régimen autoritario
- Transición a la democracia en sentido estricto
- Consolidación de la democracia
- Institucionalización de la democracia

La transición a la democracia en España fue un proceso complejo y lleno de incertidumbres, cuyo resultado final era difícilmente previsible en los términos que se produjo.

II. Objetivos

- Comprender la importancia de los períodos fundacionales de los sistemas políticos.
- Comprender cuatro conceptos politológicos fundamentales: liberalización de los regímenes autoritarios, transición a la democracia, consolidación de las democracias e institucionalización de un sistema democrático.
- Comprender las dos teorías principales sobre las transiciones políticas, la estructural y la basada en actores, así como su aplicación a España.
- Conocer los principales hitos y fases de la liberalización del régimen franquista.
- Conocer las características y los principales actores de la transición política en España.
- Comprender las principales características de la Constitución española de 1978.
- Analizar el grado de consolidación de la democracia española.



III. Contenidos específicos del tema

1. Los procesos de democratización

1.1 Teorías de las transiciones

El mundo ha sido testigo de una gran expansión de la democracia en las últimas décadas. Si en 1974 había poco más de treinta democracias, en 2023 el número de países formalmente democráticos se situaba entre 70 y 90, según las fuentes¹. El politólogo Samuel P. Huntington acuñó el término *tercera ola de la democratización* (siendo las dos primeras *olas* las producidas a finales del siglo XIX y después de la Segunda Guerra Mundial) para referirse a los procesos que se emprendieron desde mediados de los años setenta, primero en el sur de Europa (Portugal, España, Grecia), después en Latinoamérica y posteriormente en Europa del Este, tras la caída de la Unión Soviética. También en Asia y África se han producido numerosas transiciones hacia gobiernos democráticos. Otra cuestión diferente que puede plantearse es, si realmente muchas de las nuevas democracias se han consolidado y poseen los parámetros de calidad exigibles a un gobierno democrático. De hecho, según diferentes estudios (*V-Dem*, *Economist Democracy Index*), se ha producido un proceso de deterioro en muchas democracias en los últimos diez años, tanto en democracias antiguas como en nuevas. A lo largo del curso volveremos a esa pregunta, pero el dato relevante es que, a pesar de las incertidumbres, la democracia se ha expandido a un número de sociedades mayor que en cualquier otro momento de la historia.

¿Qué factores llevan a la democratización de un país? La literatura académica se centra en dos tipos de explicaciones, las *estructurales* y las *basadas en actores* (Pérez-Díaz, 1993: 41-58). Las *interpretaciones estructurales* ponen el énfasis en las condiciones socioeconómicas y culturales previas al proceso de democratización, como los elementos clave que explican el surgimiento de fuerzas favorables a la democratización, y que asimismo establecen las condiciones favorables para el éxito y la consolidación de la democracia. En esta línea, está el trabajo de Seymour Lipset, quien consideraba que la modernización y un cierto nivel de desarrollo económico eran requisitos para la subsistencia de la democracia. Por su parte, el mencionado Huntington destacaba el factor cultural, fundamentalmente la existencia de unos valores sociales favorables a la autonomía individual y un cierto nivel de igualitarismo, que él asociaba a la civilización cristiana occidental, especialmente la protestante, aunque no excluía que otras civilizaciones pudieran desarrollar cambios culturales conducentes a valores democráticos.

Las *explicaciones basadas en actores* argumentan que el éxito de las transiciones a la democracia depende de la capacidad de las élites políticas para alcanzar pac-

¹ De acuerdo con los datos de *Varieties of Democracy* (V-Dem), en 1974 había 36 países democráticos, en tanto que en 2023 eran 91 (los datos pueden consultarse en <https://v-dem.net/>). No obstante, el número de países democráticos es debatible, en función de los criterios de exigencia a la hora de catalogar a un país como democrático o no. Por ejemplo, el *Economist Democracy Index* de 2023 considera que sólo 74 países pueden ser clasificados como democracias (<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023>).



tos y construir instituciones que generen confianza y credibilidad entre los actores políticos. Este es el enfoque de autores como Juan Linz, Dankwart Rustow o Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. De acuerdo con este enfoque, la democracia podría asentarse con relativa independencia de los factores socioeconómicos, siempre que se establezcan instituciones políticas que proporcionen la suficiente certidumbre como para que los grupos perdedores de las elecciones acepten el resultado. En este sentido, las explicaciones basadas en actores (a veces también llamadas *estratégicas*) son más adecuadas que las socioeconómicas para explicar el hecho de que se hayan implantado democracias en sociedades poco desarrolladas económicamente y con escasa tradición democrática.

En España, es evidente que la transición a la democracia se llevó a cabo en un contexto socioeconómico favorable. Como ya hemos visto en el tema 1, la economía había vivido un período de fuerte crecimiento, en tanto que la sociedad había experimentado un importante proceso de cambio y modernización, lo que permitió establecer una base más propicia para la evolución democrática. Por esa razón, en algunos análisis comparados la transición española es vista como un ejemplo de democratización estructural. Sin embargo, el caso español también ha servido para ilustrar el enfoque basado en actores puesto que, como veremos en el apartado siguiente, los actores políticos de la transición estuvieron dispuestos a alcanzar acuerdos y a elaborar una constitución y unas normas básicas de convivencia con un amplísimo consenso, construyendo instituciones estables que han persistido en circunstancias difíciles.

1.2 Cuatro fases en los procesos de democratización

La democratización es un fenómeno complejo, con diversas etapas y resultados inciertos, que en ocasiones puede incluso experimentar un retroceso. Se suelen distinguir cuatro fases en los procesos de democratización a partir de un régimen autoritario: la *liberalización* del régimen autoritario, la *transición* propiamente dicha, la *consolidación* del sistema democrático y, por último, la *institucionalización* del régimen.

La *liberalización* consiste en la apertura de un régimen autoritario, esto es, la reducción en el nivel de represión y la mejora en la situación de los derechos humanos y las libertades civiles. Por ejemplo, se habla de liberalización cuando el régimen autoritario es más permisivo con las críticas, deja más espacio a la libertad de expresión, o es algo más tolerante con opositores y disidentes. Una forma de liberalización es que el sistema político dé pasos hacia el imperio de la ley, esto es, que respete sus propias normas y reduzca la arbitrariedad en la aplicación de las mismas. La liberalización puede partir de situaciones muy distintas: obviamente, no es lo mismo la apertura desde un sistema político totalitario (por ejemplo, la tímida liberalización que se produjo en la Unión Soviética a partir de la muerte de Stalin en 1953) que desde un sistema político autoritario (por ejemplo, la liberalización del sistema político mexicano en los años ochenta del siglo XX). Lo que también es cierto es que los procesos de liberalización no siempre desembocan en una democratización: la mayoría de los regímenes autoritarios que inician una apertura no tienen la intención de llevar a cabo un verdadero cambio político, en ocasiones solo



buscan reforzar su propia legitimidad y el potencial proceso de democratización no llega a desarrollarse².

La *transición* es el proceso de cambio de las normas que regulan el juego político con el objetivo de establecer un sistema democrático. No se trata de una simple liberalización o apertura, sino de una transformación del sistema político, con cambios legislativos e institucionales que van a dar lugar a una democracia formal. El período de transición se inicia cuando desde el poder político ya se toman decisiones claramente orientadas a dicho cambio y se termina cuando las instituciones democráticas se han puesto en marcha y el poder se regula por normas democráticas de manera definitiva.

La *consolidación* de la democracia implica la existencia de un régimen político estable, en el que ya no existen circunstancias políticas internas que supongan una amenaza creíble para su supervivencia. Por ejemplo, se habla de democracia consolidada cuando ha desaparecido el riesgo de un golpe de estado que rompa el orden constitucional, o cuando todos los partidos políticos relevantes aceptan la democracia y no suponen un peligro para su supervivencia. Como es obvio, ningún sistema político garantiza con absoluta certeza que no pudiera producirse una quiebra del mismo, en circunstancias absolutamente excepcionales, pero el concepto de consolidación se refiere a amenazas verosímiles, con una probabilidad estimable de verse realizadas.

La *institucionalización* de la democracia es un concepto más difícil de medir que los anteriores, puesto que consiste en la interiorización de las reglas y los comportamientos democráticos entre los principales actores políticos. Se relaciona con cuestiones como el buen uso y funcionamiento de las instituciones, la separación efectiva de los poderes del estado, la plenitud del estado de derecho, la existencia de una verdadera cultura cívica y, en definitiva, la consecución de una democracia de calidad. Seguramente es imposible decir que una democracia está *institucionalizada*, sino que más bien podría hablarse del *grado de institucionalización* de una democracia. Una de las preocupaciones de la Ciencia Política actual es, precisamente, la calidad de la democracia, para lo que se están desarrollando instrumentos de medición de sus diferentes dimensiones.

En los próximos apartados se van a analizar las tres primeras fases del proceso de democratización en España: liberalización, transición y consolidación. El cuarto, la institucionalización, será objeto de análisis y reflexión en el último tema de la asignatura, cuando se trate acerca de la calidad de la democracia en España.

² Un ejemplo sería la República Popular China, que llevó a cabo reformas económicas liberalizadoras, acompañadas de algunas medidas muy limitadas de apertura política, pero que sin embargo se han visto frenadas en los últimos años, desvaneciéndose las perspectivas de democratización que se algunos expertos veían hace una década.



2. Autoritarismo y liberalización del régimen de Franco

2.1 El franquismo como régimen autoritario

En un análisis que ha pasado a ser un clásico en los estudios de Ciencia Política, Juan Linz estableció la distinción, dentro de los regímenes no democráticos, entre totalitarios y autoritarios, situando al régimen de Franco de la última etapa entre los segundos. Según Linz, los regímenes totalitarios se caracterizan por el control total de la sociedad por parte del estado, que suprime las asociaciones e instituciones autónomas o, en todo caso, las somete a su dominio. Los totalitarismos se basan en una ideología que tratan de implantar en todos los ámbitos y cuentan con un partido único que moviliza a una gran parte de la población y penetra en todas las estructuras del estado y la sociedad. Ejemplos de sistemas totalitarios eran la Alemania nazi, la Unión Soviética o la China de Mao Zedong. El autoritarismo, por el contrario, se caracteriza por un cierto nivel de pluralismo interno, al seguir existiendo asociaciones e instituciones independientes del estado. No cuentan con una ideología tan definida como los totalitarismos ni con partido que movilice políticamente a la población y se extienda a todas las esferas de la sociedad. Más que en un partido, el poder se suele focalizar en órganos del estado tradicionales, como el ejército o los funcionarios (Linz, 2009a).

Linz consideraba el franquismo como un caso claro de régimen autoritario, diferenciándolo del nazismo y el fascismo. Su argumento era que se trataba de una dictadura apoyada por una coalición heterogénea de grupos conservadores, entre los que había falangistas, tradicionalistas, militares, monárquicos y católicos de diferentes tendencias (lo que se dio en llamar las *familias* del franquismo) de manera que existía un *pluralismo limitado* dentro de la política franquista, sin una ideología única y estructurada. El partido único que gobernaba el país, Falange Española, luego redefinido como *Movimiento Nacional*³, fue perdiendo protagonismo político y presencia en la sociedad, hasta convertirse en una organización burocrática sin apenas militancia, de modo que se ha definido el franquismo de la última etapa “no como un régimen de partido único sino como un régimen sin partido” (Powell, 2001: 91). La falta de movilización política fue la tónica de aquellos años, con una sociedad apática y poco participativa. En palabras de Linz.

“Los regímenes autoritarios estabilizados se caracterizan por una falta de movilización política, tanto intensiva como extensa, de la población. La participación en calidad de miembro es baja en las organizaciones políticas y parapolíticas, y la participación de la población en el partido único o en organizaciones similares, ya sea forzada, manipulada o voluntaria, es limitada y poco frecuente. El ciudadano corriente proporciona poco apoyo entusiasta al régimen en elecciones, referéndums y concentraciones. Más que entusiasmo o apoyo, a menudo el régimen espera -incluso de los que ostentan cargos o son funcionarios públicos-

³ A partir de 1943, con el cambio de tendencia en la Segunda Guerra Mundial y el intento de Franco de distanciarse de Alemania e Italia, se dieron órdenes para que dejara de denominarse a la Falange como un “partido” (que evocaba al Partido Fascista italiano) y se hablara de ella como el “Movimiento Nacional”, un conjunto de organizaciones que también incluía a la Organización Sindical Española, la Sección Femenina, etc. Desde entonces, en medios oficiales y en la prensa raramente se hacía mención a la Falange y sí al *Movimiento Nacional*.



una aceptación pasiva o que por lo menos se abstengan de toda actividad pública antigu-bernalmental” (Linz, 2009a: 34).

De acuerdo con el argumento de Linz, los regímenes autoritarios ofrecen mejores perspectivas para una democratización exitosa que los totalitarios. Una de las razones es que en los autoritarios suele haber una sociedad civil más o menos organizada, en tanto que en los totalitarios las asociaciones e instituciones independientes del estado han sido prácticamente suprimidas, lo que dificulta enormemente la construcción de una democracia⁴. Otro factor diferencial es el papel de la administración pública. En la España franquista, a partir de los años cincuenta, la administración pública se modernizó y profesionalizó, especialmente a partir de la llegada de los *tecnócratas* al poder, lo que dio lugar a que el sector público no estuviera colonizado por el *partido*, como en los sistemas totalitarios. El historiador Charles Powell lo explica, a partir de las ideas de Linz:

“Todo proceso de transición se ve facilitado enormemente por la existencia de una burocracia “servible” para la democracia, de tal manera que el cambio de régimen no requiera una transformación previa (o simultánea) del aparato estatal. (...) mientras que en los contextos autoritarios puede existir una demarcación nítida entre el régimen y el Estado, en los totalitarios el uno se funde con el otro, de tal manera que la caída del primero trae consigo la destrucción del segundo. De ahí también que, en los países que iniciaron su andadura desde una situación totalitaria (...), el tránsito hacia la democracia haya exigido no solamente la creación de un nuevo régimen político, sino también la reconstrucción del Estado” (Powell, 2001: 101).

2.2 La liberalización en los años sesenta

En el tema anterior vimos que en la segunda etapa del franquismo se llevó a cabo un proceso de liberalización económica, con un claro impacto de cara al desarrollo y la modernización del país. El deseo de integrar a la economía española en los mercados internacionales llevó a que en 1962 el gobierno franquista solicitara formalmente la adhesión a la recientemente creada Comunidad Económica Europea. Dicha solicitud fue rechazada, debido al carácter no democrático del régimen político español, pero sí se produjeron negociaciones que llevaron finalmente a la firma en 1970 de un Acuerdo Preferencial entre España y la Comunidad Económica Europea, en virtud del cual se favorecerían las relaciones comerciales mediante un pacto de asociación limitado. La liberalización económica y la aspiración a la integración europea, auspiciadas fundamentalmente por los *tecnócratas*, fueron factores que contribuyeron a que, de forma paralela, se impulsara un cierto proceso de liberalización política en el último franquismo.

Se podrían destacar dos medidas que contribuyeron a la liberalización política en los años sesenta: la *Ley de Convenios Colectivos* (1958) y la *Ley de Prensa* (1966).

La *Ley de Convenios Colectivos*, aprobada en 1958, permitió que a partir de ese momento los representantes de los trabajadores y los empresarios pudieran pactar salarios y condiciones laborales en el seno de los *jurados de empresa*, si bien el

⁴ Una sociedad civil dinámica, con organizaciones libres y una cultura asociativa, es vista como un elemento básico para establecer una democracia plena y funcional. Volveremos a esta cuestión en temas posteriores.



Ministerio de Trabajo seguiría imponiendo su decisión en caso de desacuerdo. Con este cambio se pretendía que los aumentos salariales se vincularan a la productividad, acomodándose así a las nuevas políticas económicas reformistas, y también se buscaba mejorar la imagen de España ante organismos como la *Organización Internacional del Trabajo* (Powell, 2001: 51). La negociación colectiva impulsó la actividad sindical, que ahora podía proceder para defender los intereses de los trabajadores. Surgieron nuevos sindicatos clandestinos, como *Comisiones Obreras* y *Unión Sindical Obrera*, que utilizaron las elecciones sindicales para infiltrarse en los sindicatos oficiales. Se dio la circunstancia de que, con el paso del tiempo, una parte considerable de los representantes de los trabajadores en el sindicato vertical franquista eran en realidad miembros de sindicatos clandestinos antifranquistas, que utilizaban aquel organismo para negociar mejoras en la situación de los obreros. Los trabajadores aprendieron a organizarse y movilizarse, así como a negociar y buscar acuerdos con los empresarios. A pesar de que en los años siguientes aumentó la conflictividad laboral, lo cierto es que la negociación colectiva contribuyó a un cambio de mentalidad de los españoles, que comenzaron a valorar más el pacto y el compromiso como estrategias válidas frente a los adversarios. Esa transformación cultural fue un factor decisivo en la posterior transición (Pérez-Díaz, 1993: 29-30).

La *Ley de Prensa e Imprenta*, aprobada en 1966, presentó como principales novedades una mayor libertad a la hora de crear y gestionar empresas periodísticas y la eliminación de la censura previa en los contenidos. No supuso la eliminación de la censura ni la plena libertad de prensa, pero fue un paso importante para que surgieran nuevas publicaciones y una generación de periodistas jóvenes con ideas democráticas. Y la ciudadanía comenzó a demandar precisamente las informaciones y a los medios de comunicación más independientes del régimen:

Las amenazas que pendían sobre los periodistas y las empresas no impidieron que se arriesgaran a informar sobre asuntos críticos y publicar opiniones no gratas a los poderes públicos. El principal incentivo de las empresas para asumir estos riesgos residía en la rentabilidad de la audacia. Efectivamente, la oferta de información crítica aumentaba la demanda de un periódico. Aunque no disponemos de datos de difusión completos y fiables, todo indica que la distancia crítica del gobierno se convirtió en factor determinante de la circulación de una publicación (Chuliá, 1999: 216).

Como afirma la misma autora, la eliminación de la censura previa provocó que las intervenciones del gobierno para sancionar a los periodistas críticos fueran mucho más visibles y por tanto, resultaran más difíciles de aplicar sin verse expuestos a la crítica de la opinión pública. De esta manera, “atrapados en este dilema entre sancionar y tolerar, los gobiernos franquistas contribuyeron a acelerar el proceso de distanciamiento crítico de la prensa respecto al régimen” y vieron erosionada su legitimidad (Chuliá, 1999: 218).

2.3 La crisis del régimen

Para preparar este apartado, además del texto que viene a continuación, debe realizarse la lectura obligatoria de Charles Powell (2001), *España en democracia (1975-2000). Las claves de la profunda transformación de España*, el apartado “La oposición antifranquista de ámbito nacional”, pp. 56-66.



Como ya hemos visto en el tema anterior, el crecimiento económico de los años 60 permitió la mejora de la calidad de vida de amplias capas de la población española. No obstante, desde mediados de dicha década se empezaron a vislumbrar señales de crisis. Así, al tiempo que se producía una cierta liberalización del régimen, aumentó la visibilidad de la oposición al franquismo. Dicha oposición vino sobre todo de dos frentes: la universidad (los estudiantes y parte del profesorado) y el movimiento obrero, especialmente activo en los grandes centros industriales.

Por lo que se refiere al primer frente de oposición, el *desarrollismo* económico coincidió con una radicalización política de los estudiantes, con conflictos que comenzaron a manifestarse en la década de 1950 y se intensificaron en la década siguiente. En 1961 se creó la Federación Universitaria Democrática Española, un sindicato clandestino respaldado por el partido comunista y otras organizaciones políticas activas en el ámbito universitario. Las manifestaciones, huelgas y encierros de los estudiantes tuvieron una gran repercusión en la opinión pública, además de agrietar la unidad de la élite gobernante en España, dado que muchos estudiantes pertenecían a familias pertenecientes o conectadas a los círculos de poder. La represión de la policía fue importante, lo que provocó a su vez más protestas y disturbios. Como afirma Powell, todo ello contribuyó a deslegitimar el régimen de Franco, al obligarlo a reprimir por la fuerza a quienes podrían beneficiarse más del desarrollo socioeconómico del país, además de convertir la universidad “en un espacio público relativamente libre, animado por valores radicalmente incompatibles con los del régimen, y en el cual se produjo la socialización política de una parte considerable de la juventud española, y muy especialmente, de la futura clase política de la democracia (Powell: 51).

Por lo que se refiere al movimiento obrero, el surgimiento de nuevas organizaciones sindicales cada vez mejor organizadas llevó a un incremento en las reivindicaciones de los trabajadores y una mayor conflictividad laboral. En un principio, las huelgas se centraron en demandas salariales y condiciones laborales, pero a finales de los años sesenta aumentó el número de huelgas con motivaciones claramente políticas, especialmente en el País Vasco. El régimen de Franco se vio crecientemente incapaz de contener la actividad obrera a través de su Organización Sindical y se apoyó cada vez más en la represión policial y judicial. Hubo múltiples detenciones y juicios y, en ocasiones, enfrentamientos violentos entre los huelguistas y la policía. La movilización obrera contribuyó también a la deslegitimación de la dictadura, que se presentaba como un régimen de paz y prosperidad económica, pero al mismo tiempo se enfrentaba a una contestación social imposible de ocultar.

No obstante, es importante destacar que la mayor parte de la sociedad española estaba muy desmovilizada políticamente, algo que había sido alentado por el propio franquismo desde finales de los años cincuenta, como ya se ha visto.

Por otra parte, en últimos años del franquismo se observa una creciente división de su élite política entre dos sectores, los que podríamos denominar *duros* y los *aperturistas*. Los *duros* (los que ya en la transición serían conocidos como el *búnker*) eran partidarios de no hacer cambios políticos en el régimen, asumir los principios básicos de la dictadura y, si era necesario, ejercer una dura represión contra quienes se movilizaban contra el franquismo. Los *aperturistas*, por el contrario, eran



partidarios de profundizar en la liberalización y de llevar a cabo ciertas reformas como medio de garantizar la paz social y la supervivencia del régimen. Los dos últimos años del franquismo, cuando resultaba obvio que Franco iba a morir pronto, oscilaron entre la liberalización y la represión.

3. La transición a la democracia en España

3.1 Los actores de la transición

De acuerdo con el planteamiento teórico explicado en el apartado primero de este tema, la transición a la democracia en España, en un sentido estricto, se inició a partir de la muerte de Franco y la jura del Rey Juan Carlos I, cuando comenzaron a adoptarse los primeros pasos para una reforma real del sistema político. La transición española a la democracia se caracterizó por ser un proceso completamente legal, marcado por una serie de reformas legislativas que dismantelaron gradualmente el régimen autoritario, sin recurrir a una ruptura violenta. Este enfoque, descrito a menudo como una transición "de la ley a la ley", diferenció a España de muchos otros países que experimentaron transiciones similares como, por ejemplo, Portugal. El compromiso con la legalidad y el Estado de Derecho sustentó todo el proceso, contribuyendo a establecer la confianza en el sistema político.

Otra característica fue la política de *consenso* que prevaleció en todo momento. Las principales élites políticas participaron en una serie de pactos y negociaciones que fomentaron la confianza y la cooperación entre ellas. Este enfoque cooperativo fue esencial, porque el proceso también se caracterizó por la *incertidumbre*: nadie podía predecir con certeza cuál sería el resultado de las negociaciones y ninguna de las facciones que participaron (ni la oposición al franquismo, ni los reformistas ni los inmovilistas) poseían el poder unilateral para imponer su visión al país. La voluntad de compromiso y colaboración entre estas élites desempeñó un papel fundamental para garantizar el éxito de la transición.

Los principales actores de la transición a la democracia en España fueron los que se describen a continuación.

Por una parte, estaban los *reformistas* procedentes del franquismo. Estas personas entre las que se encontraban tecnócratas, monárquicos y antiguos miembros de Falange Española (o, como ya hemos explicado, el *Movimiento Nacional*), compartían el objetivo común de transformar el sistema autoritario en uno democrático. Sin embargo, había diferencias entre ellos respecto al alcance de las transformaciones que estaban dispuestos a aceptar. Algunos propugnaban una democracia limitada y que siguiera controlada por la clase política franquista, otros estaban más dispuestos a llegar a un compromiso con la oposición y a establecer una democracia plena. El Rey apoyaba a este último grupo y nombró presidente del gobierno a Adolfo Suárez, representante de este planteamiento.

Por otra parte, estaba el sector del franquismo que la prensa denominó con el término *búnker*, una alusión jocosa al refugio de Hitler en los últimos días de la Se-



gunda Guerra Mundial. Se trataba de aquellos que deseaban mantener el legado franquista con mínimas alteraciones. Desde la muerte de Franco, los franquistas que no deseaban pactar reformas fueron claramente una minoría en la clase política del régimen, pero una minoría muy visible y activa, con algunos medios de comunicación, como el diario *El Alcázar*. A pesar de su escaso número, ocupaban puestos influyentes en las Fuerzas Armadas, lo que les convertía en un importante obstáculo potencial para la transición. En última instancia, los partidarios del *franquismo sin Franco* se encontraron aislados dentro de un panorama político que cambiaba a gran velocidad. Su visión de mantener los principios franquistas se enfrentó a la abrumadora oposición de los reformistas, las fuerzas democráticas y la población española en general. En definitiva, la incapacidad del búnker para conseguir un apoyo generalizado entre los militares o la sociedad en general socavó sus esfuerzos por obstaculizar la transición.

La *oposición al franquismo* se caracterizaba por su gran heterogeneidad y constante desunión, ya que entre ellos había socialistas, democristianos, comunistas, nacionalistas o monárquicos *juanistas*⁵. Algunos de esos grupos eran moderados y partidarios de alcanzar acuerdos, otros eran mucho más radicales en sus planteamientos de ruptura. En todo caso, la oposición era débil y estaba mal organizada, tras muchos años de represión y falta de unidad. Asimismo, había una gran incertidumbre acerca de la auténtica representatividad de cada uno de los grupos. Por ejemplo, el Partido Comunista de España había sido la fuerza de oposición más activa durante los años de la dictadura, pero a partir de 1976 el Partido Socialista comenzó a adquirir un mayor protagonismo y a convertirse en el principal interlocutor del gobierno.

Otro actor significativo fue la *Iglesia Católica*, que apoyó de manera activa el proceso de transición y ayudó a legitimar el proceso democrático. Por su parte, los *gobiernos democráticos de otros países* también prestaron su apoyo a la transición, aunque a veces con escepticismo, porque algunos no veían claro que España fuera a evolucionar hacia una democracia plena y estable.

Por último, otro actor que cabe destacar fue la *ciudadanía*, que constituyó un soporte fundamental para la democratización, apoyando masivamente todos los pasos encaminados a un cambio político profundo, pero pacífico. A este proceso también se sumó lo que se denominaba como *franquismo sociológico*⁶, ese amplio sector de la ciudadanía que había aceptado la legitimidad del régimen franquista, no tanto por razones ideológicas como por la satisfacción que le producía el desarrollo económico, la estabilidad social, las décadas de “paz”, etc. A pesar de la desmovilización política generalizada en la población, la ciudadanía apoyó los cambios políticos, tanto en los referendos que se convocaron como en las convocatorias electorales, votando mayoritariamente a opciones democráticas y moderadas.

⁵ Partidarios de D. Juan de Borbón, Conde de Barcelona y padre del Rey Juan Carlos I, que vivía en el exilio y había sido postergado por Franco como sucesor, en favor de su hijo. Los monárquicos legitimistas reivindicaban a D. Juan como el sucesor legítimo de la dinastía histórica.

⁶ El término *franquismo sociológico* hace referencia a un amplio sector de la ciudadanía que aceptaba la legitimidad del régimen franquista, no tanto por razones ideológicas como por la satisfacción que le producía el desarrollo económico, la estabilidad social, las décadas de “paz”, etc.



Un momento crucial de la transición fue la designación de Adolfo Suárez como presidente del gobierno, en julio de 1976. Se trataba de un político relativamente desconocido hasta entonces, procedente del *Movimiento Nacional*. Esa condición le permitió pasar el filtro del Consejo del Reino (que debía proponer la terna de candidatos entre los cuales el Rey había de designar al Presidente del Gobierno), donde era muy fuerte el *búnker*. Aunque la primera reacción de la oposición democrática fue de rechazo hacia Suárez, porque creían que provenía del franquismo más refractario a los cambios, lo cierto es que pronto dio pasos que hicieron ver que era un reformador decidido. En sus primeros días aprobó un *Real Decreto-Ley de Amnistía* (julio de 1976), que establecían “el olvido y la total abolición del delito” (Preámbulo del decreto) en hechos de intencionalidad política que no hubieran puesto en peligro la vida de personas, así como varias reformas del Código Penal referentes a derechos de reunión, asociación y expresión (julio de 1976). También se vio que tenía una actitud dialogante con la oposición.

El liderazgo de Adolfo Suárez fue decisivo para el éxito de la transición. Su capacidad para tender puentes entre los reformistas y los elementos más conservadores del franquismo y para ganarse la confianza de la oposición fue indiscutible. En octubre de 1976 presentó el proyecto de *Ley para la Reforma Política*, que se planteaba como una nueva *Ley Fundamental*, respetando la legalidad del franquismo, pero con el objeto de acabar con el régimen autoritario. El proyecto establecía la elección de unas Cortes bicamerales con sufragio universal, que a su vez podrían iniciar reformas constitucionales, las cuales habrían de ser finalmente aprobadas por la ciudadanía a través de un referéndum.

Las Cortes franquistas aprobaron el proyecto de Ley para la Reforma Política en noviembre de 1976 por una amplia mayoría, lo que suponía en la práctica el *suicidio* de esa institución, que habría de ser sustituida por un parlamento electo. El siguiente paso fue el sometimiento de la reforma a un referéndum entre la población española. A pesar de que la mayoría de los partidos de la oposición democrática (por ejemplo, tanto el PSOE como el Partido Comunista) propugnaban la abstención, porque consideraban que dicha ley no ofrecía suficientes garantías de que se fuera a producir una auténtica reforma democrática, lo cierto es que la Ley para la Reforma Política fue aprobada (en el referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1976) por una abrumadora mayoría del 94 por ciento de los votos, con casi un 78 por ciento de participación. A partir de ese momento, casi todos los grupos políticos fueron conscientes de que el proceso emprendido por Suárez tenía el apoyo masivo de la población y de que debían sumarse al mismo si querían participar en un gran compromiso por la democracia.

3.2 Las elecciones de 1977

Para preparar este apartado debe realizarse la lectura obligatoria de José María Maravall y Julián Santamaría (1985), “Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España”, *Sistema*, 68-69, concretamente el apartado titulado “De las elecciones al consenso”: (96-100).

Desde el otoño de 1976 la actividad de los partidos políticos se hizo cada vez más visible, a pesar de que todavía estaban ilegalizados. Sus líderes comenzaron a



aparecer de forma habitual en los medios de comunicación y a ser conocidos por el público. Además, empezaron a realizar mítines y otras actividades públicas. Por ejemplo, en diciembre de 1976, se permitió la celebración en Madrid del XXVII Congreso del PSOE, con gran presencia de medios de comunicación y la asistencia de los principales líderes socialistas europeos (Willy Brandt, François Mitterrand, Olof Palme, etc.). Al mismo tiempo, se iniciaron negociaciones entre el gobierno y los líderes de los principales partidos de la oposición con objeto de preparar la convocatoria de elecciones.

La excepción la constituía el Partido Comunista de España (PCE), que había sido la organización más combatida por el régimen franquista durante décadas, y a la que éste atribuía la responsabilidad de la Guerra Civil y la comisión de numerosos crímenes. Aunque los sectores más conservadores del país no estaban dispuestos a aceptar la legalización del PCE, Adolfo Suárez adoptó una estrategia audaz y mantuvo contactos secretos con el principal líder comunista, Santiago Carrillo, en un intento por allanar el camino hacia una transición democrática. La negociación secreta se centró en un delicado equilibrio: la legalización del PCE a cambio de su aceptación de la monarquía y la bandera bicolor de España. En febrero de 1977, se produjo la legalización de la mayoría de los partidos políticos, pero el PCE todavía no se incluyó en esta lista. Dos meses después, en abril, el PCE fue finalmente legalizado en 1977, en una decisión que no estuvo exenta de controversia y provocó reacciones muy críticas en sectores del *búnker*, especialmente en el ámbito militar, que consideraron que Suárez había traicionado sus promesas iniciales de no permitir la legalización del Partido Comunista⁷. En todo caso, la legalización del PCE fue un paso crucial en el camino hacia una España democrática con elecciones libres y plurales.

De manera prácticamente simultánea, en el mismo mes de abril de 1977, fue suprimida la organización política que había sustentado el régimen de Franco, el llamado Movimiento Nacional. Para entonces, ya se habían legalizado un gran número de partidos, pero Adolfo Suárez y su gobierno reformista no estaban integrados todavía en un partido. Con tal fin en mayo de 1977 se creó Unión de Centro Democrático (UCD), el partido que iba a representar al centro-derecha reformista en las siguientes elecciones y que iba a dominar la política española durante varios años.

La Ley para la Reforma Política establecía unas Cortes bicamerales con 350 diputados y 207 senadores, con representación proporcional en el Congreso y mayoritaria en el Senado. El Real Decreto 20/1977 (18 marzo) reguló las elecciones y estableció el sistema D'Hondt como fórmula de reparto de los escaños para el Congreso. El sistema electoral ideado entonces por el Gobierno es el que ha permanecido vigente hasta nuestros días.

El resultado de las primeras elecciones generales democráticas celebradas en España desde 1936 se presenta en la Tabla 1. Las elecciones se saldaron con la victoria del centro-derecha, aunque la izquierda obtuvo un buen resultado. El electo-

⁷ La legalización del PCE provocó una grave crisis de gobierno, con la dimisión del ministro de Marina, el almirante Pita da Veiga. Suárez consiguió con gran dificultad que un almirante retirado aceptara el cargo y sustituyera al dimitido, lo que permitió solventar la crisis.



rado apoyó mayoritariamente a los partidos moderados, UCD y PSOE, que contaban con líderes relativamente jóvenes, no vinculados a la memoria de la Guerra Civil. Por el contrario, Alianza Popular (el partido de derecha liderado por Manuel Fraga y que defendía reformas democráticas, pero sin renegar del pasado franquista) y el PCE obtuvieron resultados muy inferiores a los previstos. Los partidos más extremistas fracasaron. Por su parte, los nacionalistas mostraron su fuerza en Cataluña y el País Vasco.

Tabla 1. Resultados de las elecciones generales de junio de 1977. Congreso de los Diputados (participación: 78,8 %)

Candidatura	Votos	% vot.	Escaños	% esc.
Unión de Centro Democrático (UCD)	6.310.391	34,5	165	47,1
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	5.371.866	29,4	118	33,7
Partido Comunista de España (PCE)	1.709.890	9,4	20	5,7
Alianza Popular (AP)	1.504.771	8,2	16	4,6
Pacte Democràtic per Catalunya (PDC)	514.647	2,8	11	3,1
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	296.193	1,6	8	2,3
Partido Socialista Popular-Unidad Socialista (PSP-US)	816.582	4,5	6	1,7
Unió del Centre i la Democracia Cristiana de Catalunya (UC-DCC)	172.791	1,0	2	0,6
Esquerra de Catalunya-Front Electoral Democràtic (EC-FED)	143.954	0,8	1	0,3
Euskadiko Ezkerra-Izquierda de Euskadi (EE-IE)	61.417	0,3	1	0,3
Candidatura Aragonesa Independiente del Centro (CAIC)	37.183	0,2	1	0,3
Candidatura Independiente del Centro (CIC)	29.834	0,2	1	0,3
Otros	1.308.566	7,2	0	0,0

Fuente: Ministerio del Interior

La diferencia entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños entre los diferentes partidos evidencia que el sistema electoral favoreció a UCD y, en menor medida, al PSOE (la desproporcionalidad del sistema electoral será analizada con más detalle en temas posteriores).

Inmediatamente después de las elecciones continuó la política del consenso para elaborar una nueva constitución y hacer frente a la grave crisis económica que afectaba al país en aquellos años. Un acontecimiento importante fueron los llamados Pactos de la Moncloa, firmados por los principales partidos políticos en octubre de 1977, que tuvieron como objetivo tomar una serie de medidas consensuadas en política económica para afrontar la crisis, además de ciertas medidas políticas en materia de derechos sindicales y libertades civiles.

Asimismo, en octubre de 1977 se aprobó la Ley 46/1977 de Amnistía, por la cual se extinguían las responsabilidades por todos los actos de intencionalidad política, incluyendo delitos de sangre, que se hubieran cometido antes de diciembre de 1976 o, si buscaban “restablecer las libertades” o “reivindicar las autonomías”, antes de las elecciones de junio de 1977. En la práctica, esto suponía amnistiar a



terroristas que habían cometido asesinatos por los que habían sido condenados a largas penas de prisión o podrían serlo en el futuro⁸. El objetivo era establecer una clara ruptura con el pasado, asumiendo que se abría un nuevo sistema político, en el que habrían de olvidarse las violencias del pasado y mirar solo hacia el futuro, con la confianza de que no se iban a producir nuevas violencias (una esperanza que los hechos se encargaron pronto de desmentir).

Por otra parte, también se alcanzaron acuerdos para establecer los llamados entes preautonómicos, que darían lugar posteriormente al estado de las autonomías. En octubre de 1977 el gobierno de Suárez restableció por decreto la Generalitat de Cataluña, permitiendo el regreso del presidente de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas.

4. La Constitución de 1978

Nada más formarse las nuevas Cortes, que habían sido elegidas en junio, se iniciaron los trabajos parlamentarios para redactar una Constitución, que se pretendía que contara con un amplísimo apoyo y no fuera sectaria o partidista, como otras constituciones españolas anteriores. En agosto de 1977 se creó una Ponencia de siete miembros, con el objeto de elaborar un primer borrador consensuado. Dicha ponencia contaba con parlamentarios de cinco partidos: Unión de Centro Democrático (que incluyó tres diputados), PSOE, PCE, Alianza Popular y Convergencia Democrática de Catalunya, con un parlamentario cada uno de ellos. En diciembre de 1977 la Ponencia presentó el anteproyecto, que posteriormente sería debatido en la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el pleno del Congreso, después en el Senado y finalmente en una Comisión mixta Congreso-Senado que resolvió las discrepancias entre los textos aprobados por ambas cámaras.

Lo cierto es que la negociación para elaborar la Constitución fue proceso difícil, por las diferencias de partida entre los grupos políticos. Algunos de los desacuerdos iniciales más significativos fueron:

- Sobre el tipo de Constitución que se quería hacer. Podía ser una constitución breve, centrada en la regulación de las instituciones, como quería la derecha o una constitución más larga y con una amplia carta de derechos sociales, como quería la izquierda. Finalmente se elaboró una constitución larga y con derechos sociales, pero con procedimiento de reforma muy rígido, como quería la derecha.
- Sobre la forma de gobierno, monarquía o república. La izquierda era republicana, pero en la práctica no fue un asunto trascendente y apenas se trató. El PSOE presentó una moción para que se reconociera la república, que

⁸ Contrariamente a lo que se ha afirmado en ocasiones, ni el RD de Amnistía de 1976 ni la Ley de Amnistía de 1977 afectaron a las responsabilidades de la Guerra Civil, puesto que todas ellas (además de haber prescrito por el tiempo transcurrido) fueron extinguidas por el Real Decreto franquista de marzo de 1969 (RD 10/1969) que establecía la prescripción de todos los delitos cometidos con anterioridad al 1 de abril de 1939.



fue rechazada y no volvió a plantearse el tema. La izquierda reconoció la monarquía como forma de gobierno.

- Sobre el modelo de estado. Se planteaban varias opciones: una descentralización menor y extendida a todas las regiones o una autonomía profunda y concedida solo a las *comunidades históricas* (lo que defendían los nacionalistas y parte de la izquierda). Sin duda, fue una de las cuestiones más complejas y debatidas de la Constitución y la que dio lugar a los mayores desacuerdos. Como veremos en el tema 7, la solución de la Constitución fue otorgar autonomía a todas las regiones, con la posibilidad de asimetrías, esto es, que unas comunidades tuvieran más competencias que otras.
- Sobre el sistema electoral. El existente, establecido por el gobierno de Suárez para las primeras elecciones y que establecía una representación proporcional pero con pocos diputados por provincia y la sobrerrepresentación de las pequeñas, favorecía a la derecha. La izquierda planteaba un sistema más proporcional. Finalmente, la Constitución mantuvo un Congreso relativamente pequeño (entre 300 y 400 diputados), la provincia como distrito electoral y un número mínimo de diputados por provincia, lo que aseguraba la sobrerrepresentación de las pequeñas.
- Otras cuestiones también generaron intensos debates, como la libertad de enseñanza y la religión en la escuela.

A pesar de las discrepancias iniciales, los principales partidos consiguieron elaborar un texto acordado que fue sometido a votación nominal en el Congreso y en Senado el 31 de octubre de 1978. En el Congreso hubo 325 votos afirmativos de 345 emitidos, 6 en contra (cinco diputados de Alianza Popular y uno de Euskadiko Ezkerra) y 14 abstenciones (PNV, algunos diputados de Alianza Popular, dos de UCD y dos de la Minoría Catalana). Es decir, el proyecto contó con el apoyo de la práctica totalidad de los grupos parlamentarios: UCD, PSOE, PCE, Convergencia Democrática de Cataluña y la mayoría de los diputados de Alianza Popular.

De acuerdo con lo que establecía la Ley para la Reforma Política, el texto fue sometido a referéndum, que tuvo lugar el 6 de diciembre de 1978. Con una participación del 67,1 por ciento del censo, el 88,5 por ciento de los votos válidos fueron a favor de la Constitución (el 59 por ciento del censo). El sí triunfó en todos los territorios, incluidas las *comunidades históricas* (en Cataluña los votos favorables ascendieron al 91,1 por ciento), aunque en el País Vasco la aprobación fue menor que el resto del país, ya que el PNV pidió la abstención y la izquierda nacionalista radical el voto negativo. Por esa razón en el País Vasco la participación fue solo el 44,7 por ciento y los votos favorables el 70,3, frente al 23,9 por ciento de votos en contra.

En temas posteriores veremos con más detalle algunos de los contenidos de la Constitución y su desarrollo a lo largo del tiempo.

5. La consolidación de la democracia

Para preparar este apartado, además de este texto, debe realizarse la lectura obligatoria de José María Maravall y Julián Santamaría (1985), "Crisis del franquismo,



transición política y consolidación de la democracia en España”, *Sistema*, 68-69, concretamente el apartado titulado “Problemas de consolidación”: (100-107).

Como ya se ha indicado, se considera que una democracia está consolidada cuando ya no existen circunstancias políticas internas que supongan una amenaza creíble para su supervivencia. La democracia española tuvo que hacer frente a dos grandes amenazas en sus primeros años de existencia.

Por una parte, el riesgo de un golpe de estado militar permaneció durante años, porque dentro de las Fuerzas Armadas había sectores claramente contrarios a hacer concesiones a los nacionalistas y a la izquierda. Hubo varias conspiraciones militares, la más importante se produjo el 23 de febrero de 1981. El fracaso de dicho golpe debilitó las opciones de los que deseaban romper el proceso democrático. Desde mediados de los años 80 las Fuerzas Armadas han estado plenamente sometidas al poder civil y ya no se han producido conspiraciones.

Por otra parte, durante la transición se intensificó la actividad terrorista de grupos nacionalistas, de extrema izquierda y de extrema derecha: ETA, FRAP, GRAPO, Terra Lliure, etc. Sin duda, el más importante fue ETA, que si durante el franquismo había cometido 44 asesinatos, en el proceso de transición multiplicó su actividad y solo entre 1976 y 1980 asesinó a 261 personas. La violencia terrorista supuso un riesgo para la democracia, entre otras razones porque daba argumentos a los que proponían un golpe de estado para restablecer el orden público. En todo caso, la democracia supo resistir la amenaza terrorista.

Otros factores de riesgo, como la crisis económica, no representaron una amenaza creíble para la democracia, puesto que pronto se vio que el apoyo social a la misma era muy alto, lo que constituyó una fuente de legitimidad muy sólida. Los partidos políticos contrarios al sistema democrático fueron siempre muy minoritarios. En este sentido, puede afirmarse que en la primera mitad de los años ochenta la democracia española estaba consolidada.

IV. Bibliografía

Bibliografía obligatoria

Maravall, José María y Julián Santamaría (1985), “Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España”, *Sistema*, 68-69: 96-107.

Powell, Charles (2001), *España en democracia (1975-2000). Las claves de la profunda transformación de España*, el apartado “La oposición antifranquista de ámbito nacional”, pp. 56-66.



Bibliografía complementaria:

Barreda, Mikel (2006), “El cambio a la democracia”, en Mikel Barreda y Rosa Borge (coords.), *La democracia española: realidades y desafíos*, Barcelona, Editorial UOC: 37-65.

Chuliá Rodrigo, Elisa (1999), “La Ley de Prensa de 1966. La explicación de un cambio institucional arriesgado y de sus efectos virtuosos”, *Historia y política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, nº 2: 197-220.

Chuliá Rodrigo, Elisa (2007), “La recuperación de la política democrática en España y el diseño estratégico del sistema electoral para el Congreso de los Diputados (1976-1985)”, en Susana Aguilar Fernández y Elisa Chuliá Rodrigo, *Identidad y opción. Dos formas de entender la política*, Madrid, Alianza Editorial: 319-350.

Colomer, Josep María (1998), *La transición a la democracia. El modelo español*, Barcelona, Anagrama.

Linz, Juan José (2009a), “Una teoría del régimen autoritario: el caso de España”, en Juan José Linz, *Obras Escogidas, vol. 3. Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 23-64.

Linz, Juan José (2009b), “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia”, en Juan José Linz, *Obras Escogidas, vol. 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 391-425.

Pérez Díaz, Víctor (1993), “La emergencia de la España democrática”, en Víctor Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial: 15-73.

Pinilla García, Alfonso (2021). *La transición en España. España en transición*. Madrid: Alianza Editorial.

Powell, Charles (2001), *España en democracia (1975-2000). Las claves de la profunda transformación de España*, caps. 3 (“Régimen y Estado en la España de Franco”) y 4 (“De la muerte de Franco a la Constitución”), Barcelona, Plaza y Janés: 89-232.

Tussell, Javier (2007), *La transición a la democracia (España, 1975-1982)*. Madrid, Espasa.



V. Recursos

Serie *La transición*, de RTVE, con guión y narración de Victoria Prego, en 13 episodios que cuentan los acontecimientos políticos entre 1973 y 1977. Son documentales de gran interés, con testimonios de la época, imágenes originales, extractos de entrevistas a los personajes protagonistas, etc. Pueden verse en: <http://www.rtve.es/archivo/la-transicion-serie/>

Leonardo Sánchez Ferrer

