

## **EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

---

El 20 de noviembre de 1975 moría Franco y comenzaba la transición española a la democracia. Fue un cambio político gradual, no violento y basado en el acuerdo de las principales fuerzas políticas.

**Juan Carlos I, proclamado rey el 22 de noviembre de 1975**, como heredero del régimen anterior, iniciaba su reinado jurando fidelidad a las Leyes Fundamentales, pero declaraba también la voluntad expresa de ser el rey de todos los españoles. Su discurso estuvo lleno de referencias a la reconciliación, a la tolerancia, a la libertad y al reconocimiento de las diferencias regionales, recalcando que la obra iniciada era cuestión de todos. La monarquía se convirtió en garante de una transición política.

### **El gobierno de Arias Navarro**

El rey confirmó a Carlos Arias Navarro como presidente del primer gobierno de la monarquía. La oposición criticó la designación porque representaba la continuidad del franquismo.

El programa político expuesto por Arias Navarro no se identificaba con las palabras del rey pronunciadas en las Cortes; al contrario, alabó a Franco y a su régimen, considerando la monarquía como la continuación natural de la democracia orgánica. La falta de liderazgo del presidente aumentó la sensación de vacío de poder en un momento delicado. Los medios de comunicación y los líderes políticos y sindicales lo aprovecharon para manifestarse a favor de la democracia y de las autonomías.

El gobierno de Arias vivió unos meses muy difíciles y conflictivos en los cuales tuvo que enfrentarse a:

- La constante movilización de los trabajadores mediante huelgas
- El aumento del terrorismo de ETA y del GRAPO.
- El rechazo del búnker a cualquier reforma. En los años 76 y 77 se puso muy de moda una expresión: el búnker; este término hacía referencia a aquel sector del franquismo que rechazaba cualquier tipo de reforma del régimen (Guerrilleros de Cristo Rey<sup>1</sup>, Fuerza Nueva<sup>2</sup> y el diario Alcázar)
- Los continuos problemas de orden público a causa de las protestas callejeras de la oposición.
- La unidad de la oposición en la Coordinación Democrática (Platajunta).

Las relaciones entre el presidente del gobierno y el monarca fueron tensas y faltas de sintonía política. El rey temió perder la iniciativa política así que, tras su vuelta del viaje realizado a Estados Unidos, **forzó la dimisión de Arias Navarro el 1 de julio de 1976**. Para algunos analistas este gobierno fue un mal necesario porque deterioró las posibilidades de pervivencia del franquismo y contribuyó inconscientemente a presentar la reforma política como inevitable.

### **El gobierno de Adolfo Suárez (julio 1976-junio 1977)**

El rey nombró a Adolfo Suárez presidente del gobierno dos días más tarde. Era, en su opinión, el hombre idóneo para realizar la compleja tarea de la transición. En su elección jugó un papel importante el presidente de las Cortes, Torcuato Fernández Miranda, un personaje clave, a quien el rey le había confiado la tarea de transformar la dictadura nacional-católica, que había recibido, en un régimen parlamentario. Suárez había sido ministro secretario del Movimiento. Era pues, un hombre del régimen, y su elección causó sorpresa entre la oposición y entre los propios reformistas. Fue calificada por muchos de «grave error».

Pero Suárez demostró ser un hombre realista que, con gran instinto político, percibía los deseos de cambio de la sociedad. Presentó su programa de gobierno en televisión el 6 de julio, destacando la necesidad de elaborar una ley para la reforma y de convocar elecciones. Su talante fue abierto, cordial, dialogante, con sentido de Estado y consciente de los obstáculos legales para acometer los cambios.

---

<sup>1</sup> El terrorismo tardofranquista estuvo constituido por una serie de grupúsculos y acciones de violencia política y terrorismo de extrema derecha neofascista que se desarrollaron en España entre la muerte del dictador Franco (1975) y principios de los años 80. Operaron bajo diversos nombres, uno de estos grupos fueron los Guerrilleros de Cristo Rey.

<sup>2</sup> Fuerza Nueva surgió de la mano de Blas Piñar en 1966 alrededor de Fuerza Nueva Editorial S.A., comenzando a publicar la revista de idéntico nombre en 1967. Finalmente, en 1976 se constituyó como partido con el objetivo de mantener vivos los ideales religiosos y políticos del 18 de julio de 1936 y del Estado Nacional surgido de ese Alzamiento, aglutinando para ello a todas las fuerzas políticas de similar carácter católico, patriótico y social que se hubieran identificado con ese suceso histórico. Su lema era "Dios, Patria y Justicia".

Frenó en lo que pudo a los defensores del franquismo y atrajo a la oposición, con la que estuvo en permanente contacto. Fue acomodando las instituciones a las necesidades sociales desde la legalidad franquista. Utilizó el decreto-ley para amnistiar a los presos políticos sin delitos de sangre, despenalizar las asociaciones políticas, suprimir el Tribunal de Orden Público (TOP), encargado de la represión política desde 1963, regular el derecho de huelga y disolver el Movimiento Nacional. El 30 de julio de 1976 se aprueba la amnistía para delitos políticos.

La actividad política del gobierno se vio dificultada por el terrorismo. Junto al terrorismo de ETA y del GRAPO se extendió el de la ultraderecha. El hecho más dramático fue la matanza de cinco abogados laboristas en la calle Atocha el 24 de enero de 1977.

El conjunto de estas acciones creó una gran tensión en el estamento militar, avivada por el búnker, que favorecía y alentaba el golpismo a través de la prensa que controlaba. Un ejemplo de este ambiente lo constituyó la fracasada Operación Galaxia (noviembre de 1978), un plan de golpe de Estado en el que estuvieron implicados militares y guardias civiles.

Además de todos estos factores de desestabilización, la crisis económica se agravó y desencadenó movilizaciones y huelgas que alarmaron a los sectores más inmovilistas.

**El proyecto más ambicioso del gobierno de Suárez fue la Ley para la Reforma Política (LRP). El objetivo de la ley era cambiar el sistema normativo constitucional, basado en las Leyes Fundamentales del Reino y en principios del Movimiento, por otro democrático que tuviera en cuenta:**

- La recuperación de la soberanía popular
- El establecimiento de unas Cortes cuyos miembros fueran elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto.
- La elaboración de una Constitución
- La declaración de adhesión a los derechos fundamentales inviolables de la persona
- La autorización al gobierno o a las Cortes para iniciar las reformas democráticas necesarias

**El texto fue sometido a referéndum el 15 de diciembre de 1976** acompañado de una amplia operación de propaganda a favor del voto afirmativo<sup>3</sup>. El número de votantes superó el 77% del censo y la ley quedó aprobada por el 94%. El 4 de enero de 1977 entraba en vigor. Suárez fue el gran vencedor y reforzó su posición, lo que le permitió llevar la iniciativa política y controlar el proceso reformista.

La aprobación de la Ley para la Reforma Política planteó dos objetivos inmediatos: el restablecimiento de las libertades y la convocatoria de elecciones democráticas.

El gobierno necesitaba legalizar los partidos políticos, y el decreto-ley de 8 de febrero de 1977 reguló la forma en que estos podían ser legalizados para participar en las elecciones. Se legalizaron hasta 78 partidos, muchos de ellos provenientes de la Ley de Asociaciones.

Suárez se reunió con los líderes de los partidos para consensuar las reformas y la ley electoral. Salvados todos los escollos, **las elecciones se convocaron para el 15 de junio de 1977**. Apenas un mes antes Don Juan de Borbón renunciaba de forma pública y oficial a todos sus derechos dinásticos a la Corona española para traspasarlos íntegramente a su hijo Don Juan Carlos I, que en ese momento ya era rey de España.

La dificultad jurídica más importante que tuvo que afrontar el presidente fue la legalización del PCE, la *bestia negra* del franquismo. Los defensores de la transición eran conscientes de que no habría normalidad democrática sin el PCE. Adolfo Suárez dejó en manos del Tribunal Supremo la decisión sobre la legalidad de sus estatutos, pero este se inhibió y devolvió al presidente la resolución del fallo. Mientras tanto, Santiago Carrillo forzaba la situación con sus apariciones públicas. Suárez asumió personalmente la legalización del PCE el día 9 de abril de 1977 por decreto-ley tras el compromiso de su líder de aceptar la legalidad y las instituciones españolas. La decisión molestó a los militares.

**Con vistas a las elecciones, convocadas para el 15 de junio de 1977**, Adolfo Suárez formó la coalición de Unión de Centro Democrático (UCD), compuesta por un conglomerado de grupos minoritarios reformistas de diversas tendencias. A su derecha quedaba Alianza Popular (AP), liderada por Manuel Fraga, que englobó a asociaciones políticas provenientes del franquismo. En Cataluña se constituyó el Pacte Democràtic per Catalunya (PDC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), y en el País Vasco, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Euskadiko Ezkerra (EE). Tanto a la derecha como a la izquierda de los partidos mayores surgieron otros muchos más pequeños, cuyas opciones electorales fueron mínimas.

---

<sup>3</sup> Hasta la fecha de votación del referéndum, el 15 de diciembre de 1976, la maquinaria informativa del gobierno se puso en marcha: especiales en televisión, periódicos... Y hasta una canción, cuya interpretación se encargó al grupo Vino Tinto "Habla, pueblo, habla". La canción no pide directamente el voto afirmativo, sino que incita a que el pueblo "hable", es decir, que acuda a las urnas.

El siguiente paso en la instauración de una democracia era la convocatoria de elecciones libres para elegir a los representantes del Parlamento.

Según la Ley para la Reforma Política las Cortes quedaban compuestas por dos cámaras: el Congreso de los Diputados, con 350 escaños, y el Senado, con 207. Para el primero se aplicaba la ley D'Hont, que favorece a los partidos mayoritarios, a los nacionalistas y a las provincias con muchos habitantes. Para el segundo se usaba un sistema mayoritario, nominal, con cuatro senadores por provincia.

La campaña se desarrolló con normalidad en un ambiente festivo y plagado de actos electorales. UCD se centró en la figura de Suárez. El PSOE mostró dinamismo y capacidad técnico-organizativa, por lo que crecieron sus expectativas de voto. Pero en conjunto hubo una enorme cantidad de partidos políticos de todas las tendencias

Votó algo más del 78% del censo. UCD consiguió el mayor número de votos (34%), seguido del PSOE (29%), el PCE (9%), AP (8%) y de los partidos nacionalistas de PDC-CU y PNV. La norma electoral favoreció a UCD, que logró un 47% de los escaños. El resultado reveló un bipartidismo con una clara inclinación hacia el centro representado por UCD y PSOE. Ambos partidos lograron el 63% de los votantes y el 80% de los escaños. El PCE y AP no obtuvieron los resultados esperados.

### **El gobierno de UCD. Segundo gobierno de Adolfo Suárez (junio de 1977-marzo de 1979)**

El rey confirmó como presidente del gobierno a Suárez, quien se apoyó en la UCD para gobernar. De esta coalición salieron sus ministros: Mayor Oreja, Francisco Fernández Ordóñez y Rodolfo Martín Villa, entre otros. El núcleo más influyente del gobierno, junto a Suárez, lo constituyeron Abril Martorell en los asuntos políticos, Fuentes Quintana en los económicos y Gutiérrez Mellado, que tenía la difícil misión de controlar al ejército.

Pero UCD no contaba con mayoría absoluta en el Congreso, lo que obligó al presidente a consensuar las reformas con el resto de partidos políticos, aunque mantuvo la iniciativa en las cuestiones más importantes.

**El nuevo gobierno se enfrentó a tres tareas principales:**

- 1. Resolver la crisis económica en la que se encontraba España desde 1973**
- 2. Aprobar una Constitución**
- 3. Solucionar el problema regional**

**Los Pactos de la Moncloa** impulsados por el vicepresidente Fuentes Quintana, fueron la respuesta de las fuerzas políticas y sociales a la crisis económica, a las tensiones sociales, al terrorismo y a los intentos involucionistas. Se firmaron el 25 de octubre de 1977 y el Congreso de los Diputados los aprobó dos días más tarde. Constituyeron el referente del **consenso político** para superar los graves problemas del país, al tiempo que transmitían una imagen de cierto sosiego y de entendimiento por encima de las posibles diferencias. Los pactos se centraron en dos grandes objetivos:

1. La **reforma y saneamiento de la economía** ante la recesión, la falta de inversiones y el aumento del precio del petróleo. Las medidas se encaminaron a reducir la inflación, que llegó a estar en torno al 30%, y el déficit exterior, devaluar la peseta respecto al dólar en un 20% y acometer una política monetaria más restrictiva. Se acordó vincular el aumento salarial a la tasa de inflación prevista, ampliar el Impuesto sobre las Retribuciones del Trabajo Personal (IRTP) a todas las rentas, luchar contra el fraude fiscal, extender el seguro de desempleo y controlar la Seguridad Social.
2. La **actuación jurídico-política** que garantizase la libertad de expresión, de reunión y de asociación, la regulación de los medios de comunicación estatales (prensa, radio y televisión), la reforma del código penal, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y del código de justicia militar, y la reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público.

El incumplimiento de los pactos en sus apartados económicos afectó a los sindicatos, cuya credibilidad se vio comprometida. Por eso, a pesar de los pactos, la conflictividad creció en 1978.

Las organizaciones patronales que no participaron en los pactos no se responsabilizaron de las medidas tomadas y crearon la **Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)** para organizar al empresariado y exigir al gobierno la defensa también de sus intereses

## La Constitución de 1978

La primera tarea de las nuevas Cortes debía ser la elaboración de una **constitución sin exclusiones**. El 13 de julio de 1977 se iniciaba la primera legislatura democrática y el 22 tenía lugar el acto oficial presidido por el rey. El discurso de la corona remarcó la soberanía conquistada, la necesaria convivencia democrática y el reconocimiento de las diferencias regionales dentro de la indisoluble unidad de España.

La Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, integrada por 36 diputados de los diferentes partidos, fue la encargada de elaborar el texto constitucional. La Comisión designó, a su vez, a un grupo de siete miembros para esta tarea. Los ponentes (pertenecientes a UCD, PSOE, PCE, AP y Minoría Catalana) prepararon una Constitución aceptable para la inmensa mayoría de los españoles. La empresa fue larga, compleja y no exenta de tensiones puntuales a pesar de los pactos contraídos, pero prevaleció el espíritu de consenso sobre las diferencias ideológicas o las estrategias de los partidos que representaban. La Comisión trabajó sobre un primer borrador. Más tarde el texto pasó al pleno del Congreso primero y del Senado después. Ambas cámaras aprobaron el texto constitucional el 31 de octubre en sesión conjunta.

**El documento se sometió a referéndum el 6 de diciembre de 1978** tras una intensa campaña favorable al sí. Votó el 67% del electorado censado y fue aprobada por el 87% de los votantes; solo en el País Vasco la abstención fue muy alta. El 27 de diciembre era sancionada por el rey y dos días después se publicaba en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Poco después se procedía a la disolución de las Cortes y a la convocatoria de nuevas elecciones generales, a las que debían seguir las municipales. Se concretaba así el proceso constituyente y la configuración del sistema democrático.

La Constitución recogía las características esenciales de las democracias occidentales y del constitucionalismo español a través de sus 169 artículos. El articulado del Título Preliminar señalaba los aspectos fundamentales. Entre ellos definía a España como un «Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». La libertad se convertía en el valor de valores. Proclamaba que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», cuya forma política «es la monarquía parlamentaria». Se fundamentaba en la «indisoluble unidad de la Nación española», que, no obstante, reconocía y protegía «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran»

La Constitución, en sus distintos artículos, garantizaba los derechos humanos y las libertades conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la igualdad de todos los españoles ante la ley; abolía la pena de muerte, excepto en aspectos concretos de la jurisdicción militar; establecía la aconfesionalidad del Estado, pero tenía en cuenta las «creencias religiosas de la sociedad española»; garantizaba la libertad de enseñanza, de mercado, religiosa y de culto o ideológica, y los derechos a la vida, a la propiedad privada, a la huelga y a la educación, entre otros. Fijaba la mayoría de edad a los 18 años. Libertades y derechos quedaban protegidos por el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el poder judicial.

El texto constitucional también establecía la separación e independencia de los tres poderes:

- El **legislativo**. Recae en las Cortes. Están formadas por dos cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado. La primera con una relevancia superior a la segunda. Ambas, elegidas por sufragio universal directo y secreto, son depositarias de la soberanía nacional y elaboran las leyes.
- El **ejecutivo**. El gobierno dirige la política interior y exterior de España. También tiene potestad legislativa al poder presentar proyectos de ley a las Cortes. Las Cortes, a su vez, controlan al ejecutivo a través de la investidura y de las mociones de censura.
- El **judicial**. Constituido por jueces y magistrados independientes, administra la justicia que «emana del pueblo» en nombre del rey. Se manifiesta como una institución jerarquizada en juzgados y tribunales que culminan en el Tribunal Supremo, cuya jurisdicción se extiende a toda España, y el Tribunal Constitucional, que es el encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución.

La monarquía ve reducido su papel al de moderador. El rey es el Jefe del Estado con funciones casi exclusivamente ceremoniales y representativas.

En el título VIII de la Constitución se aborda la **Organización Territorial del Estado**.

Durante los años de la dictadura el Estado español fue centralista. Al iniciarse la transición hubo manifestaciones reclamando el reconocimiento, entre otros, de los nacionalismos históricos catalán, vasco y gallego. De acuerdo con la Ley para la Reforma Política, Suárez inició en 1977 el **proceso preautonómico** y de descentralización del Estado de todas regiones que lo solicitasen.

El primer paso se dio en Cataluña, donde hubo un amplísimo consenso. Tras la Diada del 11 de septiembre de 1977 el presidente del gobierno, por decreto-ley, restablecía provisionalmente la Generalitat el 29 de septiembre, y el 23 de octubre se nombraba presidente a Josep Tarradellas.

El caso vasco fue distinto debido al terrorismo de ETA, a que los nacionalistas exigían la incorporación de Navarra al País Vasco, y a que el PNV no reconocía la Constitución y exigía la soberanía nacional vasca. A pesar de ello, se hicieron progresos y en diciembre de 1977 se constituía el **Consejo General Vasco**, presidido por Ramón Rubiales.

Los estatutos vasco y catalán siguieron un proceso similar, aunque los resultados fueron diferentes. Los estatutos aprobados por las Cortes fueron refrendados electoralmente el 25 de octubre de 1979. El catalán lo fue de forma rotunda, mientras que en el País Vasco hubo más oposición, porque HB (el brazo político de ETA) pidió la abstención; aun así, el 60% de los vascos votaron, y de ellos el 90% lo hicieron afirmativamente, con lo que también este territorio se integró en el marco constitucional. En marzo de 1980 Cataluña y el País Vasco celebraron **sus primeras elecciones autonómicas**.

A lo largo de 1978 se crearon por decreto-ley otros entes preautonómicos (Asturias, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias e Islas Baleares). Se inició la construcción de **un nuevo mapa político de España**. La constitución contemplaba dos vías de acceso autonómico:

- Una más rápida, según el **artículo 151**, para las **nacionalidades históricas**, como Cataluña, País Vasco y Galicia. Esta vía permitía alcanzar un mayor autogobierno, y a ella podían acceder el resto de autonomías siempre que la petición estuviese respaldada por la mayoría de la población de la región. Este fue el caso de Andalucía, que recurrió al referéndum para tener los mismos derechos que las nacionalidades históricas.
- La vía más lenta del **artículo 143** estaba diseñada para el **resto de regiones** y su techo de competencias era menor. No obstante, algunas regiones, como la Comunidad Valenciana y Canarias, por ejemplo, alcanzaron la plena autonomía por este camino.

El proceso autonómico proporcionó un nuevo mapa político-administrativo de España que pasó a contar con 17 Comunidades Autónomas entre 1977 y 1983 más las ciudades de Ceuta y Melilla (1995). Había nacido el **Estado de las autonomías**.

## **Los problemas del gobierno y la dimisión de Suárez (1981)**

Tras el período constituyente se volvieron a convocar elecciones generales en 1979. Los resultados fueron muy similares a los de 1977, Suárez formó gobierno en minoría ya que su grupo político, la UCD, no obtuvo la mayoría absoluta.

Esta etapa, hasta la dimisión de Suárez en 1981, estuvo repleta de dificultades que aún agravaron más las ya heredadas. Las sucesivas reformas iban enfrentando a las distintas fuerzas que formaban la UCD. El terrorismo, la crisis económica y el triunfo de las izquierdas en las primeras elecciones municipales debilitaron la autoridad del partido gubernamental de Adolfo Suárez.

La crisis del partido y cierta paralización gubernamental fueron aprovechadas por la oposición del PSOE para plantear una moción de censura contra el gobierno en mayo de 1980. No prosperó, pero Suárez salió debilitado mientras su oponente socialista, Felipe González, se reforzaba como posible alternativa de gobierno.

En septiembre el presidente formaba un nuevo gobierno, sin embargo, la formación de sectores críticos, encabezados, entre otros, por Landelino Lavilla y Herrero de Miñón, no ayudaban a recomponer una situación cada vez más críticas. Consciente de un escenario desfavorable y de los rumores sobre la conveniencia de un gobierno de concentración, Adolfo Suárez dimitió el 29 de enero de 1981.

A principios de febrero la UCD celebraba un congreso para designar al sucesor de Adolfo Suárez. La elección recayó en Leopoldo Calvo Sotelo. Pero los militares más involucionistas organizaban un golpe de estado para acabar con la transición hacia la democracia.

El 23 de febrero de 1981, mientras se celebraba la investidura del nuevo presidente, un grupo de guardias civiles al mando del teniente coronel Tejero asaltaron el Congreso de los Diputados. Secuestraron a los diputados. Al mismo tiempo en Valencia, el capitán General Milans del Bosch declaraba el estado de guerra y sacaba los carros de combate a la calle. La actuación del rey fue rápida y oportuna. En primer lugar, contactó con los mandos militares para asegurarse su fidelidad, y una vez hecho esto se dirigió a la nación, a través de la televisión, condenando el golpe.

La inmensa mayoría de las fuerzas políticas y sociales, medios de comunicación e instituciones apoyaron la legalidad constitucional. La reacción unánime de apoyo a la democracia llevada a cabo por la sociedad española se hizo patente en los días siguientes a la intentona golpista.

En los meses siguientes el gobierno de Calvo Sotelo hizo todo lo posible por reconducir la situación política y económica. Llevó a cabo una decidida política exterior que intentó el ingreso de España en la OTAN, a lo que se oponía el PSOE y el resto de las organizaciones de izquierdas.

En política interior hizo un esfuerzo por mejorar la economía y restituir la seguridad ciudadana, con la Ley Antiterrorista, y avanzar en materia social promulgando la Ley del Divorcio con el apoyo del PSOE, aunque encontró la oposición de los sectores democristianos de la UCD. Firmó con el PSOE la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) para regular el proceso autonómico y limitar los poderes de las autonomías.

La desintegración de la UCD culminó entre 1981 y 1982. El propio Suárez formó en agosto de 1982 el Centro Democrático y Social (CDS). Calvo Sotelo se quedaba sin partido y sin apoyos. Al desgaste provocado por la política se unían los escándalos del aceite de colza y el caso Almería (la Guardia Civil mató a tres jóvenes al confundirlos con miembros de ETA), que terminaron de debilitar la credibilidad del gobierno. Calvo Sotelo disolvió las Cortes y convocó elecciones para el 28 de octubre de 1982. Las elecciones cambiaron el mapa político de España. El PSOE ganaba las elecciones por mayoría absoluta. La transición se había completado.