

LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA A LA DEMOCRACIA DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LA CONTINUIDAD DEL ESTADO

GIORGIO RIDOLFI

RESUMEN: Hablar de la continuidad de un Estado implica en primer lugar detectar cuáles son las transformaciones que puedan afectar su identidad. Numerosas teorías se han desarrollado para indagar este asunto, algunas de sentido exclusivamente jurídico (Adolf Merkl), otras provistas en cambio de un más amplio sentido político (Georges Burdeau, Claudio Pavone). Nuestro ensayo se pregunta si estas teorías puedan ser aplicadas a España, sobre todo en uno de los periodos fundamentales de su historia reciente, es decir la transición de la dictadura franquista a la democracia. Este proceso, simplemente conocido como Transición, seguramente se ha presentado a primera vista como una evolución rápida, pero sin rupturas institucionales. De todo modo, también es preciso preguntarse si en ella no se hallen rasgos de discontinuidad radical con el pasado. Una reconstrucción de los acontecimientos más significativos de este periodo nos ayudará a proporcionar una respuesta de mayor alcance.

Palabras clave: Continuidad/discontinuidad, elementos del Estado, Adolf Merkl, Constituciones españolas, Adolfo Suárez, Estado autoritario/democracia, memoria/olvido.

ABSTRACT: Talking about the continuity of a State means first identifying the transformations that might impact its identity. Different theories have been developed in order to investigate this matter, some of which have an exclusively juridical meaning (Adolf Merkl), while others show a more political one (Georges Burdeau, Claudio Pavone). Our essay deals with the question whether these theories are applicable to Spain, mostly in relation to one of the fundamental moments in its recent history, i.e. the transition from Francoist dictatorship to democracy. This process, commonly known as Transition, certainly was at first sight an evolution, which went fast but without institutional breaks. However, we should also question if there were in it any trait of radical discontinuity with the past. A reconstruction of the most significative events of this period will help us to achieve a broader answer.

Keyword: Continuity/discontinuity, elements of the State, Adolf Merkl, Spanish Constitutions, Adolfo Suárez, authoritarian State/democracy, memory/forgetting.

SUMARIO: 1. PREMISA. 2. INTERPRETACIONES DE LA CONTINUIDAD DEL ESTADO. 3. LA CONTINUIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DE ADOLF MERKL. 4. LA CONTINUIDAD HISTÓRICA Y POLÍTICA DE ESPAÑA. 5. PARA CONCLUIR: EL FIN DEL OLVIDO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. PREMISA

La cuestión de la continuidad del Estado se pone para la España moderna en un sentido muy peculiar. Ciertamente, nunca se encontró allí una fractura en el curso del poder central que pudiese justificar la extinción de este, como por ejemplo ocurrió en

Austria después del *Anschluss* a Alemania en 1938. Pero la historia española, a partir del final del siglo XIX, ve una larga lista de cambios de régimen político: de la monarquía constitucional, instaurada en 1869, a la primera breve experiencia republicana (1873-74); de una restauración formalmente parlamentaria de la monarquía a la dictadura en el nombre del rey Alfonso XIII del general Miguel Primo de Rivera, a partir de 1923; de la proclamación de la Segunda República (1931) a su destrucción después del alzamiento liderado por el general Francisco Franco y la Guerra Civil (1936-39); por último, de la nueva experiencia dictatorial, que duró hasta la muerte de Franco en 1975, al desarrollo, rápido y pacífico, del actual sistema democrático¹. Además, sobre la continuidad de las estructuras políticas pueden hacerse discursos muy diferentes, en función de qué lado de la cuestión se elige considerar, es decir de las intenciones del investigador, sean estas políticas, jurídicas o de ambos tipos.

Vamos entonces a empezar nuestro ensayo con una descripción de algunas posiciones que se encuentran en la doctrina sobre la continuidad del Estado. Después de haber detectado las declinaciones del asunto que más se adapten a nuestras exigencias teóricas, pasaremos a responder, explícita o implícitamente, a las preguntas principales que se plantean a nuestra investigación: ¿cómo se ha desarrollado, política y jurídicamente, la transición española de las estructuras de la dictadura franquista hasta la democracia? ¿Fue este cambio tan radical que la España de los años Ochenta del siglo XX era otra cosa de la de los años Setenta y de las décadas precedentes? En este sentido, y pese a las distintas formas de gobierno, ¿se pueda tal vez entender la España actual en continuidad solamente con la Segunda República y no con el régimen franquista (o con ninguno de los dos)? Y, por último, ¿es posible que a estos problemas se den respuestas diferentes desde el punto de vista político y jurídico?²

2. INTERPRETACIONES DE LA CONTINUIDAD DEL ESTADO

Una clásica doctrina en la ciencia jurídica afirma que hay tres elementos básicos de cualquier Estado: el gobierno (la soberanía), el pueblo y el territorio. Según la definición del más célebre partidario de esta doctrina, el jurista alemán Georg Jellinek, «*el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y*

1 Sintetiza José Agustín González-Ares: «En apenas siglo y medio, España conocerá varias guerras civiles, más de cien pronunciamientos y algaradas militares, dos dictaduras, dos cambios en la forma de gobierno, un cambio dinástico»; lo que describe una situación en que «siempre se vivió la constante supremacía de los hechos sobre el Derecho» (*Historia constitucional de la España contemporánea (1808-1975)*, Colex, A Coruña, 2022, p. 26).

2 Una descripción detallada de los acontecimientos en que se articula la Transición española nos la proporciona la periodista Victoria Prego en *Así se hizo la Transición*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995. El libro reitera, a veces integrándolo, el contenido del documentario en trece episodios *La Transición*, editado por la misma Prego y emitido por TVE desde el 23 de julio hasta el 15 de octubre de 1995. Del asunto general de la continuidad del Estado hemos hablado en nuestro *Identità e continuità dello Stato. Un'indagine filosofico-giuridica*, Castelveccchi, Roma, 2022, al que nos tomamos la libertad de remitir.

formada por hombres asentados en un territorio»³. Como resultado, muchos opinan que una transformación esencial de uno de estos elementos toca necesariamente la identidad del Estado que ellos delimitan. Sin embargo, ya el término “esencial” nos pone frente a un problema, porque la complejidad de la historia y de la vida hace muy difícil entender cuando una mutación de la cantidad se vuelva en una de la calidad. Podríamos preguntarnos, por ejemplo: ¿cuántos ciudadanos deben emigrar de un Estado para que su pueblo sea considerado extinto?; o bien ¿existen partes del territorio la mayoría de su extensión o la región en que se halla la capital que un Estado no puede perder para no perder su identidad? Pero lo más importante es notar de antemano que todo esto no puede evidentemente tener sentido para la cuestión de la continuidad, que atañe en primer lugar al destino de una estructura política justo cuando ella pierde uno de sus elementos básicos.

La Escuela de Viena, nacida alrededor del magisterio de Hans Kelsen, ha intentado entender este asunto desde su perspectiva normativista y formalista. Si las opiniones de Kelsen parecen al respecto superficiales y a veces contradictorias, la aportación que consideramos más interesante es al contrario la de Adolf Merkel, que distingue una interpretación histórico-política y una jurídica de la continuidad del Estado. La primera se exprime en la estabilidad del nombre del Estado y de la consciencia nacional de las generaciones de sus ciudadanos, mientras la segunda se realiza en manera más concreta en un proceso continuo, sin alguna interrupción fáctica, de la delegación de las normas a partir de una norma básica. En este sentido, transformaciones de gran alcance pueden desarrollarse sin implicar una ruptura constitucional, aunque sea muy rara la existencia de Estados jurídicamente no políticamente centenarios. Lo que, sin embargo, no es posible, según Merkel, es reconciliar artificialmente las dos interpretaciones, asumiendo de manera acrítica el principio presuntamente lógico *lex posterior derogat priori*, y entendiendo también las revoluciones solo como un acto poco ortodoxo de abrogación⁴.

3 G. Jellinek, *Teoría general del Estado*, trad. y prólogo de Fernando de los Ríos Urruti, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 196. El Estado, se había dicho antes con otras palabras, «está fijado geográficamente en una parte determinada de la superficie de la tierra y lleva consigo la existencia de un poder dominante, poder por el cual la variedad de los hombres se eleva a unidad» (ivi, p. 107). Citamos de la traducción de la tercera edición póstuma de 1914, editada por el hijo del autor, Walter. La primera edición de la traducción fue también publicada en 1914 por la Librería General de Victoriano Suárez de Madrid. El traductor, un jurista que se hallaba entre los máximos pensadores socialistas españoles, fue varias veces ministro en los gobiernos republicanos de los años Treinta.

4 Véanse A. Merkel, *Die Rechtseinheit des österreichischen Staates. Eine staatsrechtliche Untersuchung auf Grund der Lehre von der lex posterior*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», N. 1, Bd. XXXVII, 1918, pp. 56-121, y *Das Problem der Rechtskontinuität und die Forderung des einheitlichen rechtlichen Weltbildes*, in «Zeitschrift für öffentliches Recht», N. 4, Bd. V, 1926, pp. 497-527. Cabe desagradablemente notar como solo las posiciones de Kelsen, y no las de Merkel, sean discutidas por Antonio Hernández Gil, eminente jurista y presidente de las Cortes desde junio de 1977 hasta la entrada en vigor de la Constitución (27 de diciembre de 1978), en su obra *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982. La parte inicial del libro intenta trazar un discurso articulado sobre el concepto de “cambio”, para luego aplicarlo al análisis del caso español.

Otros representantes de la Escuela —el mismo Kelsen, Fritz Sander y, con matices más iusnaturalistas, Alfred Verdross— buscan en cambio una confirmación de la continuidad de los Estados en la estabilidad del ordenamiento internacional, pero pueden en definitiva aunarse en la crítica que afecta al propio Merkl: haber desarrollado una teoría que se refiere al simple funcionamiento del derecho y pasa por alto, como no jurídicos, los posibles significados complementarios —culturales, espirituales y hasta metafísicos— de un Estado. En contra, estos significados son muy importantes, sobre todo porque determinan la diferencia esencial del concepto de continuidad del Estado respecto a un concepto más antiguo como el de sucesión entre Estados. Se trata, en las adecuadas palabras de Walther Schönborn, del concepto que facilita la resolución del problema de «la sucesión de un Estado en los derechos y deberes de otro Estado como consecuencia de la ampliación de su poder estatal (pleno y superior) a territorios que, hasta aquel momento, estaban sujetos al poder estatal de otro Estado»⁵. No es difícil notar que, desde una perspectiva rígidamente formalista, utilizar este instrumento teórico excluiría la necesidad práctica de desarrollar un auténtico concepto de continuidad, sino como su simple contraparte.

En realidad, el concepto de sucesión entre Estados surgió para establecer un orden jurídico en una época en que dominaba la lógica de la fuerza militar, y no resulta por lo tanto conforme al principio moderno de autodeterminación de los pueblos, que sirve también a reconocer el derecho fundamental de un pueblo de describirse a sí mismo y de narrar como quiera su propia historia. Se podría entonces considerar más válida para esto la tesis de estilo “francés” que Carl Schmitt expresa en su *Doctrina de la constitución* (1928), al sostener que la continuidad del Estado debe interpretarse como continuidad inquebrantable del poder constitucional de su pueblo, pese a todas las transformaciones políticas o institucionales. Pero, es evidente que, más allá del tipo de transformación del Estado alemán que, como sabemos, Schmitt se preparaba para legitimar en los años siguientes, tampoco se puede negar de nuevo el escaso alcance práctico de esta posición. Otro erudito alemán, Wilfried Fiedler, ofreció en nuestra opinión una solución más sólida, ayudado en eso por la cuestión de los dichos “Estados resucitados”. Se trata, como en el ya citado caso de Austria, de aquellos Estados que han dejado de existir por cualquier motivo y después pretenden haber recobrado su precedente identidad. No se podría evidentemente entender esta pretensión, que el mismo derecho internacional ahora estima legítima y digna de consideración, sin preguntarse también sobre la interrelación esencial de los elementos identitarios —sea lo que sea su naturaleza— con los jurídicos. Entonces, escribe Fiedler, seguramente «la continuidad significa para el derecho [...] una formación jurídica activa en el sentido de una salvaguardia de la unidad estatal, más allá de crisis en la esencia del Estado»;

5 W. Schönborn, *Staatsnukzessionen*, in F. Stier-Somlo et al., *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. II, Abt. 2, W. Kohlhammer, 1913, p. 6. La traducción es propia.

pero, «la salvaguardia de la continuidad también coincide con las exigencias de autorrealización histórica, que cierto se expresan jurídicamente»⁶.

A continuación, pese a sus restricciones, vamos a presentar en la próxima sección un análisis del caso español desde la perspectiva jurídica de Merkl; mientras, en la sección 4, las sugerencias de Fiedler encontrarán inicialmente respaldo en la perspectiva del experto francés de derecho constitucional Georges Burdeau, que asimila la continuidad del Estado a la continuidad del poder. En su opinión, los titulares del poder en el curso del tiempo son interpretados, y se interpretan a sí mismos, como expresión de la estabilidad de una institución unitaria y tendencialmente eterna, que se materializa a partir de «la idea de derecho en ella incorporada, [de] la energía que ella despierta para realizarse, [d]el grupo que la concibe como la expresión más perfecta de su cohesión espiritual»⁷. Estas condiciones son suficientemente sólidas para no disolverse incluso frente a eventos de gran alcance, como podría ser la transformación de una monarquía en una república; aunque no puedan resistir frente a transformaciones radicales, como por ejemplo fueron aquellas ocurridas en Rusia en 1917. En casos similares, afirma Burdeau con una adecuada similitud, «ya no se pasa simplemente página, sino se reemplaza al libro mismo»⁸.

De todo modo, la misma sección se centrará, siempre desde una perspectiva a la vez jurídica y política, en la discusión del caso español en analogía con las clásicas teorías de Claudio Pavone sobre la supervivencia en Italia del Estado fascista dentro del siguiente Estado democrático. Según el historiador romano, al discutir el asunto de la transición de un régimen político a otro diferente, debe primero subrayarse la continuidad de las personas y no de las cosas, ya que «el Estado debe analizarse como aparato y organización, como conjunto de departamentos, servicios, procedimientos, como burocracia»⁹. Habría en este sentido una verdadera transición solamente con la descomposición de las dichas estructuras, llevada a cabo a través de un firme proceso de depuración de todos los niveles de la administración y del poder civil y militar.

6 W. Fiedler, *Staatskontinuität und Verfassungsrechtssprechung*, Karl Alber, München, 1970, 88. Escribire oportunamente otro jurista alemán, Thomas Fleiner-Gerster, que «considerar el Estado solo como un fenómeno del ordenamiento jurídico también sería tratar a las personas solo como sujetos jurídicos. Ciertamente el Estado se encuentra en una relación muy cercana con el derecho. Pero la historia ya nos ha enseñado bastante que él es algo más que el derecho. A saber, cuando él es disuelto o destruido, sigue siendo una realidad en los corazones de los hombres, en el sentido de una visión para el futuro, que se va a intentar continuamente convertir en una realidad jurídica. Los Estados no pueden ser creados como los artículos; el nacimiento, la disolución o la división de un Estado son procesos tan dolorosos y revolucionarios que no pueden ser estipulados por un par de frases escritas en la Constitución» (*Allgemeine Staatslehre*, unter Mitarbeit von P. Hänni, Springer, 19952, p. 127; la traducción es propia).

7 G. Burdeau, *Traité de science politique*, vol. IV, L.G.D.J., Paris, 1969, p. 638. La traducción es propia.

8 Ivi, p. 640.

9 C. Pavone, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995, p. 72. La traducción es propia.

3. LA CONTINUIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DE ADOLF MERKL

El inicio de la historia constitucional española se remonta al año 1808, cuando los levantamientos contra el absolutismo del rey Carlos IV y del gobierno regido por el príncipe Manuel Godoy decretaron, pese a algunos sucesivos intentos de restauración, el fin del Antiguo Régimen. Desde aquel momento España ha conocido «nueve Constituciones», entre las cuales la vigente de 1978, «tres casos de reformas parciales y varios Proyectos que no llegaron a ser aprobados»¹⁰. En realidad, cabe considerar que la primera constitución, es decir el Estatuto de Bayona otorgado en el mismo 1808 por el invasor francés, no tuvo alguna aplicación, como otras constituciones en la historia siguiente; que la segunda constitución, la célebre gaditana de 1812, murió y fue resucitada varias veces, nunca tampoco gozando de estable observancia; que otras constituciones, entre las cuales la republicana de 1931, duraron pocos años; y finalmente que, además de la vigente, una cierta estabilidad tuvieron solamente la constitución del período de la restauración de los Borbones (1876-1923) y el sistema de las Leyes Fundamentales de la época de Franco.

De considerar la naturaleza conflictiva que en España siempre ha caracterizado las relaciones políticas, no sorprende que casi todas las transformaciones constitucionales hayan determinado allí una ruptura ideológica, a menudo radical, con el período anterior. Sin embargo, esto no significa que se trate necesariamente de rupturas revolucionarias, como demuestra el caso de la Constitución de 1845, que se desarrolló según las formas de revisión previstas de la precedente de 1837, aunque representase un explícito reajuste conservador de ella. Incluso la transformación de la forma de gobierno de la monárquica a la republicana en 1873 se desarrolló de manera absolutamente pacífica, como un hecho natural e insoslayable, si bien la abdicación del rey constitucional Amadeo de Saboya no resultó conforme a la misma Constitución, que pretendía en esos casos una aceptación formal por parte de las Cortes.

De todo modo, según las categorías de Merkl, hubo seguramente una ruptura jurídica en la transición de la dictadura primorriverista a la Segunda República y obviamente da esta al régimen de Franco, así como el régimen franquista difería en muchos rasgos fundamentales del de Primo de Rivera. Cabe luego notar que la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, al restaurar la monarquía le dejaba a Franco la posibilidad de elegir a su sucesor; y que, cuando finalmente en 1969 Franco decidió no elegir al heredero legítimo, el “liberal” don Juan de Borbón, sino a su hijo Juan Carlos, dejó entender su intención de crear su propia línea de sucesión, rompiendo explícitamente con la histórica. Además, el heredero no tomó el título tradicional de “príncipe de Asturias”, sino el inédito de “príncipe de España”. Por lo tanto, quizás

10 J.A. González-Ares, *Historia constitucional de la España contemporánea*, op. cit., p. 23.

no hubo alguna verdadera instauración monárquica, pero seguramente tampoco una restauración; al máximo una reinstauración, como asimismo se dijo¹¹.

Se ha discutido si las siete Leyes Fundamentales en que progresivamente se encarnó el régimen puedan considerarse una verdadera constitución en el sentido de las anteriores. Al respecto, debe primeramente considerarse como, entre ellas, no se encontraban dos leyes tal vez más fundamentales, las de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto 1939, que atribuían a Franco la “suprema potestad de dictar normas jurídicas con carácter general”. A pesar de su indudable interés, podemos aquí dejar de lado la cuestión, al asumir una definición más ancha de constitución, como sistema de documentos que sirve para regular las vertientes esenciales —o bien así estimados— del Estado. En este sentido, el Estado franquista tenía una constitución, tal y como cualquiera otro Estado.

Esto establecido, debe ahora recordarse que, a vertebrar España bajo Franco, el 9 de marzo de 1937 se introdujo un primer documento de alcance constitucional, el Fuero del Trabajo, que recobraba los asuntos sindicalistas del corporativismo fascista italiano. Esto ocurría en armonía con los rasgos ideológicos del líder del partido único —la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS), luego también llamada Movimiento Nacional— y cuñado de Franco, Ramón Serrano Súñer. Sin embargo, el aislamiento de este de la cumbre del poder hizo surgir, durante la II Guerra Mundial e inmediatamente tras su conclusión, documentos más inspirados a tradiciones políticas españolas. Se trata de leyes que afectan vertientes más directamente jurídico-institucionales: la Ley Constitutiva de las Cortes (17 de julio de 1942), en la que no se expresaba un intento realmente representativo —tanto más que solo al Caudillo le quedaba por el momento el poder legislativo—, sino la idea típicamente franquista de “democracia orgánica”; el Fuero de los Españoles (17 de julio de 1945), que reconocía retóricamente los derechos humanos y civiles básicos, así como una teórica participación de las Cortes a la legislación sobre estos asuntos; la Ley de Referéndum Nacional (22 de octubre de 1945), que implicaba por el Jefe del Estado la posibilidad de convocar plebiscitos de resultado no vinculante respecto a proyectos de leyes elaboradas por las Cortes; y la dicha Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Esta preveía dos novedades que resultarán muy importantes durante la Transición: la posibilidad de reformar o derogar las Leyes Fundamentales con el voto de dos tercios de las Cortes y la confirma por un referéndum, así como la creación de un Consejo del Reino, cuyas competencias específicas limitarían el poder del sucesor de Franco. La sexta ley fundamental fue la Ley de Principios del Movimiento Nacional (17 de mayo de 1958), con la que Franco regulaba la cuestión de la naturaleza

11 Como afirmó Franco en una sesión plenaria de las Cortes, «el Reino que nosotros, con asentimiento de la Nación, hemos establecido, nada debe al pasado; nace de aquel acto decisivo del 18 de julio [1936, esto es la fecha del alzamiento], que constituye un hecho histórico transcendental que no admite pactos ni componendas» (citado en S. Juliá, *Transición. Historias de una política española (1937-2017)*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017, p. 316).

ideológica del Estado frente a las transformaciones históricas, políticas y sociales, que habían creado fracturas entre las diferentes “familias” del régimen. Finalmente, la Ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967) resumía los principios de las precedentes, pero introduciendo algunos pequeños cambios sustanciales, como una tímida restricción de los poderes del Jefe del Estado, la constitucionalización de la figura del Presidente del Gobierno¹² y un aumento cosmético de la representatividad de las Cortes a través de la introducción de los llamados “procuradores familiares”¹³.

Todas estas leyes pueden entenderse en dos maneras, no necesariamente alternativas. Por una parte, ellas querían brindar una garantía de la pervivencia del régimen y de su ideología, al hacer imposible para el futuro un poder pleno como el del Caudillo. En este sentido, la Ley Orgánica del Estado excluía explícitamente, en la primera de sus disposiciones transitorias, que al futuro rey se le reconociesen las prerrogativas normativas asignadas a Franco por las ya mencionadas leyes de 1938 y 1939. Al mismo tiempo, el conjunto de las Leyes Fundamentales puede también describirse como una ruta de paulatina, aunque retenida y a veces obstaculizada, flexibilización del régimen, a pesar de no encarnar un verdadero acercamiento a la democracia. Por lo demás, esto era lo que requería el progreso social, económico y cultural que el país había vivido tras la II Guerra Mundial, al encontrarse de hecho en el hemisferio político, además que geográfico, occidental. Consiguientemente, se puede afirmar que, a la muerte del Caudillo, el 20 de noviembre de 1975, ya se podía hablar en cierto sentido de un “postfranquismo en vida de Franco”¹⁴.

La situación aparecía en realidad del todo particular. Según la Ley Orgánica del Estado, al rey Juan Carlos I ahora se le debía reconocer, más allá de la jefatura efectiva de las fuerzas armadas, “el supremo poder político y administrativo”, lo que lo volvía

12 Pese a esto, Franco se hizo sustituir como presidente del Gobierno solamente en 1973, cuando fue nombrado en su lugar el fiel Luis Carrero Blanco. Tras el asesinato de este por los terroristas de ETA (20 diciembre de 1973), se nominó presidente a Carlos Arias Navarro, el cual se mantuvo en el cargo hasta 1976 y fue consiguientemente el último presidente de la época franquista y el primero de la nueva era monárquica.

13 Como negación parcial de la supuesta unidad legislativa, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna subraya el hecho de que «cada una de estas Leyes Fundamentales se aprobó por un procedimiento diferente. El Fuero del Trabajo se hizo mediante decreto, la Ley de Cortes emanó del jefe del Estado, el Fuero de los Españoles se elaboró con intervención de las Cortes; la Ley de Referéndum la expidió el jefe del Estado; en la elaboración de la Ley de Sucesión intervinieron las Cortes y se sometió a referéndum; la Ley de Principios del Movimiento Nacional la promulgó el jefe del Estado ante las Cortes y se sometió a referéndum, y, por último, la Ley Orgánica del Estado se leyó ante las Cortes y se sometió también a referéndum» (*Historia constitucional de España*, edición de Ignacio Fernández Sarasola, Marcial Pons, Madrid, 2020, p. 506).

14 Esta es como mínimo la opinión de José Luis Comellas, por la cual se puede ver la *Historia de España contemporánea*, Rialp, Madrid, 19965, pp. 530-533. Según este autor, que no parece encontrar respaldo en otros historiadores, el mismo nombramiento de un monárquico como Arias Navarro excluía la voluntad y la posibilidad de pensar en un “franquismo después de Franco”. Es verdad que Arias Navarro no supo decidirse entre una defensa del ligado franquista, a la que se sentía vinculado por su cargo y por su historia, y una cautelosa apertura a reformas políticas.

teóricamente casi en un rey absolutista¹⁵. En realidad, como señala Victoria Prego, «para muchas de [sus] atribuciones el Rey necesita[ba] el acuerdo del Gobierno, del Consejo del Reino o de las Cortes. Ésta e[ra] la única limitación que t[enía] el nuevo jefe del Estado. Una limitación que, en tiempos de Franco, era puramente simbólica pero que ahora se ha[bía] convertido en auténtica y, a veces, en insuperable»¹⁶. Igualmente, sean lo que fueren sus sentimientos al respecto, el Rey comprendió pronto que su único papel en la situación podría ser él de aparecer como «un Rey constitucional antes de que España hubiera Constitución»¹⁷ y de utilizar su posición para impulsar el desarrollo de un sistema más moderno, es decir democrático, por mucho que esto significara su reducción a figura poco más que honorífica.

Para fortuna del Rey, Franco murió una semana antes de la renovación de un cargo esencial, el de Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, hasta aquel momento ocupado por el conservador Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Como sucesor, el Rey logró hacer elegir a su profesor de derecho político, Torcuato Fernández-Miranda, hombre de profunda habilidad estratégica. De esta Fernández-Miranda, junto a los ministros más reformistas del Gobierno, se sirvió para impulsar a las últimas Cortes franquistas a asumir algunas medidas de signo claramente innovador, entre las cuales se hallaba una primera Ley sobre el Derecho de Asociación Política (14 de junio de 1976). Esta creaba un registro de las asociaciones admitidas por el Ministerio de Gobernación, lo que significaba una primera apertura al multipartidismo, si bien bajo el control del Estado, que por ejemplo nunca habría legalizado el Partido Comunista.

Sin embargo, de su talante táctico Fernández-Miranda se sirvió sobre todo en julio de 1976 tras la caída del débil Gobierno de Carlos Arias Navarro, incapaz de hacer verdaderas reformas, así como de tranquilizar a los conservadores. Puesto que la principal tarea del Consejo del Reino era la de proponer al jefe del Estado tres nombres para el reemplazo, Miranda supo introducir en la terna al ministro de Movimiento Adolfo Suárez, un político sí de origen falangista, pero muy cercano al Rey, y que había sabido esconder bien a muchos de sus colegas su nueva disposición reformista. Frente

15 Este es el texto integral del artículo 6 de la Ley: "El Jefe del Estado es el representante supremo de la Nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo; ostenta la Jefatura Nacional del Movimiento y cuida de la más exacta observancia de los Principios del mismo y demás Leyes fundamentales del Reino, así como de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional; garantiza y asegura el regular funcionamiento de los Altos Órganos del Estado y la debida coordinación entre los mismos; sanciona y promulga las leyes y provee a su ejecución; ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; vela por la conservación del orden público en el interior y de la seguridad del Estado en el exterior; en su nombre se administra justicia; ejerce la prerrogativa de gracia; confiere, con arreglo a las leyes, empleos, cargos públicos y honores; acredita y recibe a los representantes diplomáticos y realiza cuantos actos le corresponden con arreglo a las Leyes fundamentales del Reino". Sin embargo, los artículos siguientes determinaban esta descripción con especificaciones y límites.

16 V. Prego, *Así se hizo la Transición*, op. cit., p. 366.

17 J. Tusell, *La política*, en *Historia de España Menéndez Pidal*, tomo XLII: *La Transición a la democracia y el reinado de Juan Carlos I*, Espasa Calpe, Madrid, 2003, p. 74.

a las Cortes franquistas, que percibían consciente o inconscientemente pertenecer a una época pasada, las razones del cambio necesitaban ahora solo un gobierno fuerte y seguro de sus objetivos. Suárez cogió esta oportunidad impulsando a las Cortes a promulgar una Ley de Reforma Política —en toda regla una octava Ley Fundamental, aprobada el 18 de noviembre de 1976 y confirmada por referéndum el 15 de diciembre del mismo año—, que ya en su artículo primero afirmaba: “La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”¹⁸. Además, desmintiendo el rechazo de pocos meses antes, se aprobó una enmienda al Código penal, que sacó fácticamente de la ilegalidad muchos de los partidos existentes en España; y luego una nueva Ley sobre el Derecho de Asociación Política (8 de febrero de 1977), que eliminaba el control previo del Gobierno sobre las intenciones de los partidos y preparaba la trayectoria institucional adecuada para una rápida legalización del PCE. Finalmente, Suárez procedió a corto plazo por decreto a una serie de ulteriores reformas, como la abolición del Movimiento y la introducción de la libertad sindical. Todo entonces estaba listo para las inminentes elecciones de las nuevas Cortes dotadas de tarea constituyente, que se celebraron el 15 de junio de 1977, y para el consiguiente definitivo cumplimiento de la democratización de España.

Resumiendo, así se produjo un fenómeno raro, que se ha definido con el oxímoron de “ruptura pactada” y que ha sido descrito por Javier Tusell con esta alternativa: «una ruptura por procedimientos reformistas o una reforma tan profunda que hizo desaparecer radicalmente a lo reformado»¹⁹. En otros términos, como también se dijo, el propósito quedó siempre ir “de la ley a la ley”, y no hubo absolutamente nada que ver, excepto obviamente por los resultados, con lo que había ocurrido solo un año antes en la otra dictadura ibérica con la llamada Revolución de los Claveles. Para lo que aquí nos interesa, según las categorías de Merkl, se puede entonces afirmar que, a pesar de su naturaleza política, que puede también remontar a los Reyes Católicos o incluso

-
- 18 Sobre los hechos que llevaron a la promulgación de esta ley, véase *ivi*, pp. 85-90. En palabras de Hernández Gil, ella era «un mínimo normativo de naturaleza esencialmente política y de carácter constitucional, en el que resaltan la nota de la temporalidad y el fin a llevar a cabo: el tránsito de un sistema político a otro» (*El cambio político español y la Constitución*, op. cit., p. 146). Entonces, como nota Maria Elena Cavallaro, la Ley de Reforma Política «no fue una ley democrática. La reforma no contenía en sí elementos homologables a los de los sistemas de democracia liberal. Era una reforma procedural, no substancial. No modificaba el balance de los poderes a nivel ni institucional ni político. El gobierno conservaba la primacía y el poder de control sobre el Parlamento, y no se borraba la clase dirigente franquista a nivel local» (*La Spagna oltre l'ostacolo. La transizione alla democrazia: storia di un successo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, p. 141; la traducción es propia). No es un caso si la oposición tradicionalista invitó al voto contrario en el referéndum, mientras la de izquierda, comunista y socialista, invitó, aunque con poco entusiasmo, a la abstención. De todo modo, «así Suárez llevaba a cabo la primera etapa del pasaje “legal” de la dictadura a la democracia. Derogaba de hecho las Leyes Fundamentales, y paralelamente convencía a la oposición de no oponerse al control del gobierno sobre el proceso en curso, al menos hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas» (*ivi*, p. 144).
- 19 J. Tusell, *La política*, op. cit., p. 55. Sin embargo, cabe considerar el restablecimiento de la Generalitat catalana, creada en 1932, lo que «constituye un caso excepcional en el sentido que fue quizá el único aspecto rupturista del proceso de transición español al restablecerse una institución nacida en la legalidad republicana» (*ivi*, p. 128).

antes, la España moderna tiene una fecha de nacimiento jurídica y, tan molesto como pueda sonar, esta se identifica con gran probabilidad con el día de la derrota definitiva del ejército republicano y el fin de la Guerra Civil, el 1 de abril de 1939.

4. LA CONTINUIDAD HISTÓRICA Y POLÍTICA DE ESPAÑA

Siguiendo al ya citado González-Ares, las numerosas constituciones españolas difieren por algunos rasgos fundamentales, entre los cuales se sitúan, por ejemplo, la división de poderes, las relaciones con la Iglesia católica y la cuestión de los derechos y las libertades de los ciudadanos. El más importante de estos rasgos, desde el cual los otros pueden en buena medida deducirse, es quizá el concepto de soberanía, cuya evolución describe una notable vertiente de discontinuidad en la historia política y jurídica española. Si el Antiguo Régimen veía la soberanía como cualidad personal del Rey, la Constitución de Cádiz, al proponer un primer germen de soberanía popular, ponía al centro del Estado la Nación, esto es una “persona” particular en la cual los individuos se unen transformándose en algo diferente y superior a ellos mismos. Pese a un sentimiento de reacción a la conquista francesa, de corte explícitamente francés eran entonces muchos de los conceptos utilizados por los constituyentes gaditanos. En cambio, aunque no de manera explícita, entre las líneas del Estatuto Real otorgado en 1834 por María Cristina, viuda de Fernando VII y Gobernadora del Reino en lugar de su hija Isabel, se halla expuesta la doctrina de la “Constitución interna”, según la cual «existe una Constitución histórica integrada por la Monarquía y las Cortes», y «estas instituciones fundamentales son anteriores y superiores al texto escrito que pueda aprobar o derogar una Asamblea»²⁰. A continuación, si la Constitución de 1837, al remitirse solo en su preámbulo a la soberanía nacional, no dejaba en claro su posición, la de 1845 era, sin embargo, explícita sobre el principio de la descrita soberanía compartida. Solo en 1868, con la institución de la monarquía constitucional, se hablará de nuevo de soberanía nacional, esta vez con explícitos rasgos democráticos, y se reducirá el poder del Rey a poder constituido y no constituyente; mientras el Proyecto de Constitución de la Primera República de 1873, luego no realizado, llegaría a hablar, por primera vez y en el mismo camino, de soberanía popular.

El tramo moderno del constitucionalismo español se abre en cambio en 1876 con un documento dibujante las exigencias de la Restauración de los Borbones. En ello se intenta por lo tanto renovar el ya citado principio de la Constitución interna, reconociendo además a las Cortes solo el papel de órgano colaborativo. Sin embargo, el envejecimiento político de este principio ya se sería visto si la dictadura primorrista hubiese llegado a transformar en realidad su Anteproyecto constitucional, que, de acuerdo con las modas políticas contemporáneas, substituía el poder del Rey con el del Estado, abriendo así la ruta al autoritarismo personalista. En los hechos, la doctrina de la Constitución interna fue definitivamente desmentida en sentido opuesto

20 J.A. González-Ares, *Historia constitucional de la España contemporánea*, op. cit., p. 99.

por la proclamación de la soberanía popular en la Constitución republicana de 1931, según la cual «es el pueblo en su conjunto —entendido no como una clase social, sino como una totalidad— quien legitima, quien actúa como soporte de todos los poderes del Estado»²¹. Resuelta la larga excepción del régimen de Franco, cuyos principios constitucionales ya hemos expuesto, finalmente la Constitución de 1978 afirma, en su preámbulo, que la Nación española proclama su voluntad de “consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”; y, al artículo 1, apartado 2, que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

Lo que ahora se ha dicho, pese a su relevancia, no hace obviamente adecuado para la situación española el concepto de discontinuidad de Burdeau, ni por el pasado ni por el presente. A distancia de décadas, es verdad que la Transición aparece en algunos rasgos un cambio aún más profundo que otros que se produjeron a través del uso de la violencia o de forzamientos institucionales. Pero, es asimismo verdad que nunca, en el siglo XX como en el XIX, se ha tenido en el país una consciencia difundida de un cambio radical y definitivo de la identidad nacional. Quedando en la misma similitud del erudito francés, muchos importantes capítulos se han añadido a la historia de España en el curso del tiempo, muchas páginas se han seguramente pasado, pero jamás su libro se ha definitivamente cerrado.

Considerado esto, mayor interés revisten, sin duda, por nuestro discurso los análisis de Claudio Pavone sobre la continuidad política y administrativa del Estado. Siguiendo su línea argumentativa, se tiene que subrayar que, después de 1975, una ruptura relativa pudo añadir solo a la clase dirigente del país, aunque no de inmediato y solo cuando sus miembros se sustrajeron a la competición electoral o no tuvieron éxito en ella. En realidad, como nota con cierta ironía Paloma Aguilar, «esta democracia es el único régimen en la España [del siglo XX] que no ha pedido cuentas a los líderes del régimen precedente»²². Además, no solamente el principal protagonista de la Transición, Adolfo Suárez, procedía de la experiencia falangista, sino también su primer sucesor en la presidencia del Gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo, había sido, en la época franquista, procurador en las Cortes por el tercio sindical. Cabe luego tener en cuenta que algunos de los procuradores más reacios se convencieron a votar la Ley de Reforma solo con la promesa de algunas garantías —más supuestas que reales— para su supervivencia política: un número de 40 escaños reservado a la nómina regia en el Senado y una ley electoral mayoritaria para el Senado y no estrictamente proporcional para el Congreso de los Diputados²³. Finalmente, no debe olvidarse que entre los siete

21 Ivi, p. 272.

22 P. Aguilar, *Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition*, in A. Barahona De Brito, C. González-Enriquez, P. Aguilar, *The politics of memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 98.

23 Se produjo así «un éxito espectacular: de los 531 procuradores que formaban la Cortes del Reino, 425 votaron a favor de un proyecto de ley que implicaba su desaparición; sólo 59 votaron en contra, 13 se

miembros de la Ponencia que redactó el Anteproyecto de la Constitución de 1978 se hallaban dos que habían desempeñado cargos importantes en el régimen precedente, a saber, Manuel Fraga y Gabriel Cisneros. Este último, elegido por el partido de Suárez (UCD), había sido, entre otros, el autor del primer discurso “aperturista” de Arias como presidente del Gobierno, por el cual se habló durante un tiempo del “espíritu del 12 de febrero”²⁴.

Suárez, que venía en realidad de una familia mayoritariamente republicana, apareció en el escenario político en 1954 como secretario del gobernador civil y jefe provincial del Movimiento en Ávila, Fernando Herrero Tejedor. Después de que, en 1962, Herrero fue elegido en la Secretaría General del Movimiento, Suárez, que había ingresado también en el Opus Dei, se vio atribuir en el tiempo los siguientes cargos: director de programas de TVE en 1965, director de la primera cadena de TVE en 1967, procurador en Cortes en 1967, gobernador civil de Segovia en 1968, y finalmente director general de TVE en 1969. A este último período remonta su amistad con el futuro Rey, hasta aquel momento desconocido en el país y cuya imagen entró en los hogares de los españoles gracias precisamente a la televisión. Cuando en 1975 en un accidente de tráfico falleció Herrero, recientemente nombrado ministro de Movimiento, la carrera de Suárez, al momento vicesecretario general de su mentor, padeció solo un breve, y quizás oportuno, retraso. Ya a final de 1975 nombrado él mismo ministro de Movimiento, su figura empezó a caracterizarse como lo que le hacía falta a la Transición: en las palabras de su sucesor Calvo-Sotelo, «un hombre nuevo, pero no del todo, joven pero no mucho, falangista pero no en exceso, monárquico pero no de forma exclusiva»²⁵. En resumen, el máximo posible intérprete de la discontinuidad en la continuidad²⁶.

En este sentido, aparece interesante la composición del primer Gobierno Suárez, en el cual se hallaban representados sobre todo los sectores más reformistas del tardo-franquismo, como por ejemplo el célebre grupo de inspiración democristiana Tácito, al que habían pertenecido el ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja y el de Justicia Landelino Lavilla. No había, cabe subrayar, en este gobierno miembros que hubiesen combatido en la Guerra Civil, aunque uno había sido ministro durante la época de Franco y 5 vicesecretarios. Además, en las elecciones de 1977, solo una parte

abstuvieron y otros 34 no se presentaron a la votación» (S. Juliá, *Transición*, cit., pp. 379-380).

24 Los otros miembros de la Ponencia eran: Miguel Herero (UCD), José Pedro Pérez Llorca (UCD), Gregorio Peces-Barba (PSOE), Miquel Roca (catalanista) e Jordi Solé Tura (PCE). Entre los siete, solo Fraga y Tura eran profesores de Derecho Político.

25 Citato in Tusell, *La política*, op. cit., p. 78

26 Célebres han quedado las palabras en ese momento ambiguas que Suárez dijo frente a las Cortes, defendiendo como ministro la Ley sobre el Derecho de Asociación Política, y que pueden representar un compendio de su acción política en la Transición: «Vamos a elevar a la categoría política de lo normal lo que a nivel de calle es simplemente normal» (citado en V. Prego, *Así se hizo la Transición*, op. cit., p. 477).

en definitiva marginal de los elegidos para UCD —25 diputados y 20 senadores— tenía un pasado como procurador en las Cortes franquistas²⁷.

El centrismo de Suárez no tuvo larga vida y su estrella ya se había ocultado a comienzos de los años Ochenta, dando origen a la temporada de los gobiernos socialistas guiados por Felipe González, que terminará solo en 1996. La oposición a estos se reunió alrededor de la compleja figura de Manuel Fraga, ya ministro de Información y Turismo entre 1962 y 1969, luego vicepresidente del Gobierno y ministro de Gobernación entre diciembre de 1975 y julio de 1976. En cierto sentido, Fraga pertenecía a los sectores reformistas del régimen y a él se le debía una importante acción de limitación de la censura y de liberalización de la prensa. Pese a esto, se exprimió durante la Transición en favor de un frenazo a las reformas demasiado radicales del sistema, en parte por convicción, en parte por cautela y en parte porque decepcionado del hecho de que estas habían sido encomendadas al instinto de Suárez y no a sus sofisticados proyectos intelectuales. Frente al éxito momentáneo de las políticas suaristas, Fraga comprendió que su papel en una democracia en curso de realización podría ser solamente encarnar lo que llamaba el “franquismo sociológico” de la mayoría silenciosa de los españoles. La coalición llamada Alianza Popular, que fundó en 1976, recogía entonces algunas asociaciones políticas del pasado régimen y daba amparo a algunos de sus representantes, no siempre seleccionados, como demuestra el caso del mismo Arias Navarro (luego no elegido), en los sectores liberales del franquismo.

En las primeras elecciones libres, entre los 16 diputados elegidos para AP se encontraban 7 ministros de los gobiernos de Franco y 12 que habían sido procuradores de las Cortes franquistas; pero ya en 1979 Coalición Democrática, de que AP representaba la parte absolutamente mayoritaria, se había liberado de muchos personajes impresentables, aunque por Unión Nacional se presentara una figura central del viejo integristismo católico como Blas Piñar. A esta altura, en los hechos, AP ya quería volverse en un partido de derecha constitucional, que simplemente rechazaba acuerdos con las oposiciones de izquierdas. Sin embargo, los resultados electorales de los años Ochenta demostraron que, por razón de su pasado, Fraga nunca podría ser un candidato alternativo a González para el Gobierno de España. Cambiado su nombre en el actual de Partido Popular, el movimiento de Fraga pudo alcanzar el poder solo con la llegada a su cumbre de la nueva generación guiada por José María Aznar; un político que, aunque proviniese de una familia muy cercana al régimen²⁸, en 1975 tenía solo 22

27 Más en general, un quinto de los miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución había desempeñado algún cargo durante el franquismo, mientras el 15% había combatido en la Guerra Civil en uno u otro bando. Para una descripción analítica de la formación de las primeras Cortes democráticas véase M.Á. Giménez Martínez, *Renovación y continuidad de la élite política española durante la Transición a la democracia: el caso de las Cortes Constituyentes (1977-1979)*, en: *Historia constitucional*, no. 15, Ediuno, Oviedo, 2014, pp. 255-277.

28 Su abuelo, el periodista vasco Manuel Aznar Zubigaray, fue bajo el franquismo director de periódicos y embajador, además de encontrarse entre los fundadores de la agencia de prensa EFE. Su padre, Manuel Aznar Acedo, fue también un importante periodista de radio y televisión en la época de Franco.

años y había al máximo pertenecido al Frente de Estudiantes Sindicalistas, una asociación que propugnaba una recuperación purista de los ideales del Movimiento. De todo modo, Fraga, dejada la dirección del partido, logró la presidencia de la Junta de la Comunidad de Galicia, que mantuvo desde 1990 hacia 2005.

Un discurso particular merece obviamente el asunto de la continuidad en el ejército, la verdadera *vis movens* de la historia política española en los siglos. Durante las casi cuatro décadas de la dictadura, sus altos mandos nunca se habían cambiado más de lo necesario y, en 1976, de los 95 generales de brigada 68 aún pertenecían a la generación de la Guerra. Este inmovilismo y las transformaciones sociales que España había vivido, pese a todos los programas de adoctrinamiento en las academias, habían normalmente suscitado sentimientos más democráticos en algunos sectores minoritarios, como demuestra la creación en los últimos años del régimen de una clandestina Unión Militar Democrática (UMD). El vicepresidente para Asuntos de la Defensa del Gobierno Suárez, Manuel Gutiérrez Mellado, que también pertenecía al número de los oficiales de alto rango que habían combatido en la Guerra Civil, quiso evitar un imprevisto cambio de rumbo, pero elaboró asimismo unas medidas en vista de una renovación gradual del ejército que, a partir de los futuros nombramientos, lo adecuase a la nueva temporada ideológica. El ejército no debía inmiscuirse más, como muchas veces había ocurrido, en los asuntos políticos, pero este objetivo debía conseguirse sin irritar demasiado a los militares y cuidando también que paradójicamente no se produjese, como en Portugal, una conversión de los efectivos más jóvenes a la extrema izquierda. Pese a estas preocupaciones, cabe subrayar que el ejército no quiso o no pudo jugar, en estas circunstancias, un papel determinante, no secundariamente por su profundo sentimiento de lealtad a Franco que, en su testamento, así había rogado a los españoles: “Por el amor que siento por nuestra Patria, os pido que perseveréis en la unidad y en la paz, y que rodeéis al futuro Rey de España, Don Juan Carlos de Borbón, del mismo afecto y lealtad que a mí me habéis brindado, y le prestéis, en todo momento, el mismo apoyo de colaboración que de vosotros he tenido”²⁹.

Como en el ejército, todos los funcionarios administrativos, cualesquiera que fuesen su responsabilidad en el régimen precedente, quedaron en sus cargos. Por obvias razones, no pudieron —ni tampoco quisieron— tomarse medidas parecidas a la Ley de depuración de funcionarios de 10 de febrero de 1939, que afectaba al personal admi-

29 Texto leído en TVE por Carlos Arias Navarro el 20 de noviembre de 1975. No representan una excepción los complejos acontecimientos del fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Como afirma el escritor Javier Cercas en su obra maestra *Anatomía de un instante*, uno de los relatos más completos de estos acontecimientos, los militares habían creído que nunca habría contradicción entre lo pedido por Franco y por el Rey. Al comprender su error, muchos eligieron de todo modo para la lealtad y esto fue uno de los motivos del fracaso del golpe (véase J. Cercas, *Anatomía de un instante*, Mondadori, Barcelona, 2009, pp. 41-42). Además, nota Tusell, «la política de nombramientos seguida no dejaba de tener su fundamento. Si no persiguió a lo más peligrosos, tampoco les concedió los puestos decisivos»; mientras los nombrados «quizá no eran demócratas beligerantes; pero tenían sentido de la disciplina y de la fidelidad a la Monarquía» (*La política*, op. cit., p. 151).

nistrativo republicano³⁰. Se dieron, en cambio, una serie de leyes de amnistía, siempre más extensas, con el objetivo de ajustar definitivamente las cuentas con el pasado; lo que significaba referirse, sin diferencias, tanto a los excesos de los derechistas en las últimas cuatro décadas como a los actos de resistencia al régimen antecedente y a sus desperdicios tras la muerte de Franco. Concretamente, la última y más completa de estas leyes, la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977, preveía al artículo 1 (I) que quedasen amnistiados “a) todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado, tipificados como delitos y faltas realizados con anterioridad al día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis, b) todos los actos de la misma naturaleza realizados entre el quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis y el quince de junio de mil novecientos setenta y siete, cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España, c) todos los actos de idéntica naturaleza e intencionalidad a los contemplados en el párrafo anterior realizados hasta el seis de octubre de mil novecientos setenta y siete, siempre que no hayan supuesto violencia grave contra la vida o la integridad de las personas”³¹. Se excluían consiguientemente de la amnistía los actos de insubordinación militar y los delitos de naturaleza moral como la homosexualidad, el recurso al aborto y hasta el utilizzo de anticoncepcionales; lo que aparecía paradójico al incluirse, en cambio, los actos de terroristas que habían derramado mucha sangre inocente.

Estas limitaciones aún se explican por la voluntad de no irritar más de lo necesario al ejército y a sus sectores más conservadores, en un momento en el cual el objetivo principal —en los hechos no logrado— era cerrar cuentas con el terrorismo vasco. Seguramente, desde el principio, no se encontraron grandes problemas en el reconocimiento ni de la parificación de tratamiento de las víctimas republicanas a las del campo franquista, sobre todo con respecto a la concesión de pensiones, ni del derecho de

30 Siempre Cavallaro nota de todo modo que el aparato administrativo «había sufrido una profunda evolución que le consintió de crecer en número y de emanciparse del régimen empezando por la Ley de Reforma de la pública administración, aprobada en 1959 gracias a la propuesta de los tecnócratas» (*La Spagna oltre l'ostacolo*, cit., p. 144; por tecnócratas se entienden los funcionarios políticos pertenecientes al Opus Dei, cuyo máximo representante era Carrero Blanco, que en los años Sesenta y Setenta intentaron, con cierto éxito, la modernización de España a través de su aislamiento de algunos principios ideológicos falangistas).

31 El artículo 2 tipificaba los actos amnistiados en todo caso: “a) Los delitos de rebelión y sedición, así como los delitos y faltas cometidos con ocasión o motivo de ellos, tipificados en el Código de justicia Militar. b) La objeción de conciencia a la prestación del servido militar, por motivos éticos o religiosos. c) Los delitos de denegación de auxilio a la Justicia por la negativa a revelar hechos de naturaleza política, conocidos en el ejercicio profesional. d) Los actos de expresión de opinión, realizados a través de prensa, imprenta o cualquier otro medio de comunicación. e) 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. f) Los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas”. Como se ve, el artículo reúne los delitos de ambas partes, puesto que las letras a-d se refieren a la antigua oposición, mientras las letras e y f se refieren a los actos del poder constituido.

reintegración de los despedidos del trabajo por motivaciones políticas. En cambio, no terminó absolutamente la “cruzada” contra UMD, que era en realidad una asociación pequeña y con arraigo solo en las grandes ciudades, y sus miembros tuvieron que esperar hasta 1986 su reincorporación formal, pese a que el ejército siguió oponiéndoles muchos obstáculos prácticos. Igualmente, si ya en 1978 se amplió la amnistía a todos los miembros del ejército republicano, hubo que esperar la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1990 para que se iniciase una política de indemnización para los detenidos por motivos políticos durante el régimen de Franco³².

5. PARA CONCLUIR: EL FIN DEL OLVIDO

Las fechas ahora citadas nos dicen que esta tímida superación del pasado tuvo lugar no solo durante los primeros gobiernos de Suárez, en cierto sentido herederos de la tradición franquista, sino también cuando a ellos le sustituyeron los herederos de la República, en particular el PSOE, que administró todo el proceso de maduración de la España democrática. Esto pudo ocurrir, se ha dicho, a través de un “pacto del olvido”, es decir un pacto no escrito que partía desde la convicción que una convivencia pacífica sería posible en España solo olvidando los excesos de ambos los bandos en la Guerra Civil. Además, la derecha tenía que olvidar que había ganado la Guerra, mientras que la izquierda olvidaba el hecho de que la República había sido derrotada por un golpe ilegal. En general, la izquierda olvidaba los acosos sufridos en casi cuarenta años de franquismo y llegaba a aceptar la impunidad hasta para verdugos y torturadores. Consiguientemente, como se ha dicho, se trató no de “olvidar” sino de “echar al olvido”³³, cerrando más bien un “pacto de silencio” o incluso, como afirma Javier Cercas, un “pacto de memoria”. Es decir, se fingía que se hubiera olvidado lo que se seguía recordando muy bien y que se tenía que recordar muy bien, para que no ocurriera más³⁴.

El olvido o, si se quiere, el silencio o la memoria han sido respetados durante años por todos los actores políticos, pero eso no podía durar al infinito. Se le oponía el definitivo fortalecimiento de las instituciones democráticas y el presentarse de generaciones que no habían vivido ni la Guerra ni la Transición y no eran en condiciones de comprender sus reticencias y recelos. Otro motivo es el desarrollo, en las últimas décadas, de una cultura jurídica de los derechos humanos universales, a la que se conjuga la concepción de la intemporalidad e imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad.

32 Una lista de las varias medidas que se han adoptado en esta dirección en el curso del tiempo se encuentra en P. Aguilar, *Políticas de la memoria y memoria de la política. El caso español en perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, pp. 506-512.

33 Véase G. Ranzato, *Il passato di bronzo. L'eredità della guerra civile nella Spagna democratica*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 44-46. Lo interesante de este ensayo se encuentra en la refutación del cliché, frecuente en la España actual, que ve a todos los republicanos como demócratas ajenos a la violencia política no justificable.

34 Véase J. Cercas, *Anatomía de un instante*, op. cit., pp. 108-111. Cercas también ha hablado de la renuncia por parte de todos al convencimiento de haber tenido razón.

Finalmente, al olvido eterno se oponía el hecho de que la Transición se desplegó sobre cúmulos de cadáveres —en mayor número republicanos— que se hallaban amasados en fosas comunes y cuyos familiares andaban en el tiempo muriendo sin haberles dado una digna sepultura. Sin embargo, a estos motivos cabe desagradablemente añadirles uno exclusivamente político, es decir el hecho histórico, ocurrido en 1996, del primer cambio en el Gobierno entre socialistas y populares; lo que, con la desmentida de una actitud consolidada y de los habituales esquemas de lucha política, llevó a los vencidos a subrayar persistentemente el origen franquista de los adversarios y sus pertinaces nostalgias ideológicas.

El resultado principal de esta nueva temporada fue de todo modo la llamada Ley de la Memoria Histórica de 26 de diciembre 2007, promulgada durante el nuevo gobierno socialista presidido por José Luis Rodríguez Zapatero³⁵. Su preámbulo expresa rotundamente una “condena del franquismo” fundada sobre el principio de los derechos humanos, y afirma en su final que, si bien no “es tarea del legislador implantar una determinada memoria colectiva”, lo es “reparar a las víctimas, consagrar y proteger, con el máximo vigor normativo, el derecho a la memoria personal y familiar como expresión de plena ciudadanía democrática, fomentar los valores constitucionales y promover el conocimiento y la reflexión sobre nuestro pasado”. Consecuencia de este preámbulo era, entre otros, un compromiso para terminar con las injusticias que aún afectaban a algunos que habían luchado para la democracia —hablándose explícitamente de UMD—, para facilitar la búsqueda de los cadáveres aún no detectados de las víctimas de la Guerra Civil y de los sucesivos episodios de represión, y para eliminar los símbolos franquistas que quedaban en las ciudades españolas³⁶. El actual Gobierno de coalición, presidido por el socialista Pedro Sánchez, ha querido luego actualizar y puntualizar las disposiciones anteriores con la Ley de Memoria Democrática de 19 de octubre de 2022, que ahora en su preámbulo afirma explícitamente que “la historia no puede construirse desde el olvido y el silenciamiento de los vencidos”, y que “el olvido no es opción para una democracia”.

La dos Leyes citadas introducen así, en la reciente historia española, un sello oficial de discontinuidad, que seguramente no puede inscribirse en los significados antes descritos, pero que tiene un indudable alcance sugestivo. No puede ser este el lugar

35 El verdadero título de la ley es Ley por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

36 La ley habla de “escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura” (art. 15, ap. 1). Asimismo, al referirse al sepulcro monumental de Franco en el Valle de los Caídos, le Ley disponía que fuera transformado en un monumento para todas las víctimas de la Guerra Civil y de la represión y prohibía que en ello tuvieran lugar manifestaciones nostálgicas: En este modo se abría de hecho la discusión sobre la oportunidad de la traslación en otro cementerio de los restos del Caudillo, lo que ha tenido lugar el 24 de octubre de 2019. Sobre las modalidades de la exhumación y las polémicas suscitadas puede verse A. Anderlini, *Il corpo del Caudillo. La doppia sepoltura di Francisco Franco e la transizione della Spagna alla democrazia*, La Vela, Lucca, 2023, en particular pp. 117-154.

para dedicarse a un asunto que, particularmente en las últimas décadas, y no solamente en España, ha desencadenado un verdadero diluvio de diferentes y contrapuestos pareceres. De todo modo, su complejidad no oculta la oportunidad de algunas medidas tomadas para corregir las distorsiones producidas por aquel proceso rápido y a veces improvisado que fue la Transición. Sin embargo, es asimismo legítimo, en nuestra opinión, sembrar una duda: puesta la conflictividad que se va produciendo en las sociedades democráticas contemporáneas y que a veces —piénsese solo al caso estadounidense— ya ha superado el umbral de alerta, ¿resulta siempre oportuno por parte de la política reabrir debates sobre hechos —aunque trágicos— a los que el tiempo ha quitado de algún modo su potencial de enfrentamiento? Y, desde otro punto de vista, ¿no es una característica virtuosa de las democracias consentir un libre debate científico entre los historiadores y poderles consiguientemente dejar solo a estos los asuntos de la memoria? Sin pretender resolver el dubio en pocas palabras, tampoco se puede negar que él se vuelve incluso más apremiante, al pensar que a menudo, detrás de altos llamamientos a principios de justicia, se encuentran más vulgares objetivos de rentabilidad política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Paloma, *Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition*, in A. Barahona De Brito, C. González-Enríquez, P. Aguilar, *The politics of memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 92-118
- Aguilar, Paloma, *Políticas de la memoria y memoria de la política. El caso español en perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, 2008
- Anderlini, *Il corpo del Caudillo. La doppia sepoltura di Francisco Franco e la transizione della Spagna alla democrazia*, La Vela, Lucca, 2023
- Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, vol. IV, L.G.D.J., Paris, 1969
- Cavallaro, Maria Elena, *La Spagna oltre l'ostacolo. La transizione alla democrazia: storia di un successo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012
- Cercas, Javier, *Anatomía de un instante*, Mondadori, Barcelona, 2009
- Comellas, José Luis, *Historia de España contemporánea*, Rialp, Madrid, 19965
- Fiedler, Wilfried, *Staatskontinuität und Verfassungsrechtssprechung*, Karl Alber, München, 1970
- Fleiner-Gerster, Thomas, *Allgemeine Staatslehre*, unter Mitarbeit von P. Hänni, Springer, 19952
- Giménez Martínez, Miguel Ángel, *Renovación y continuidad de la élite política española durante la Transición a la democracia: el caso de las Cortes Constituyentes (1977-1979)*, en: *Historia constitucional*, no. 15, Ediuno, Oviedo, 2014, pp. 255-277
- González-Ares, José Agustín, *Historia constitucional de la España contemporánea (1808-1975)*, Colex, A Coruña, 2022
- Hernández Gil, Antonio, *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982

- Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. y prólogo de Fernando de los Ríos Urruti, Fondo de Cultura Económica, México, 2000 (1914)
- Juliá, Santos, *Transición. Historias de una política española (1937-2017)*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017
- Merkel, Adolf, *Die Rechtseinheit des österreichischen Staates. Eine staatsrechtliche Untersuchung auf Grund der Lehre von der lex posterior*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», N. 1, Bd. XXXVII, 1918, pp. 56-121
- Merkel, Adolf, *Das Problem der Rechtskontinuität und die Forderung des einheitlichen rechtlichen Weltbildes*, in «Zeitschrift für öffentliches Recht», N. 4, Bd. V, 1926, pp. 497-527
- Pavone, Claudio, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995, pp. 70-159
- Prego, Victoria, *Así se hizo la Transición*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995
- Ranzato, Gabriele, *Il passato di bronzo. L'eredità della guerra civile nella Spagna democratica*, Laterza, Roma-Bari, 2006
- Ridolfi, Giorgio, *Identità e continuità dello Stato. Un'indagine filosofico-giuridica*, Castelvechi, Roma, 2022
- Schönborn, Walther, *Staatsukzessionen*, in F. Stier-Somlo et al., *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. II, Abt. 2, W. Kohlhammer, 1913
- Tusell, Javier, *La política*, en *Historia de España Menéndez Pidal*, tomo XLII: *La Transición a la democracia y el reinado de Juan Carlos I*, Espasa Calpe, Madrid, 2003, pp. 37-373
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *Historia constitucional de España*, edición de Ignacio Fernández Sarasola, Marcial Pons, Madrid, 2020