

# EL REFORMISMO CENTRISTA Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: RETOS Y RESPUESTAS

CHARLES POWELL

Universidad CEU — San Pablo (Madrid)  
cpowell@ceu.es

1. ANTECEDENTES DEL REFORMISMO.—2. EL DISCURSO APERTURISTA/REFORMISTA, ANTE EL OCASO DEL RÉGIMEN FRANQUISTA.—3. LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA REFORMISTA PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN.—4. LOS REFORMISTAS Y EL FRACASO DEL 'APERTURISMO'.—5. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LOS REFORMISTAS EN EL PODER.—6. A MODO DE CONCLUSIÓN.—7. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Este artículo explora el papel de la elite reformista durante la etapa final del régimen de Franco y la posterior transición del autoritarismo a la democracia. Pretende explicar el proceso que condujo a los sectores más evolucionados del régimen franquista a comenzar a planificar un futuro democrático tras la desaparición del dictador, analizando posteriormente el impacto de su estrategia sobre el proceso de transición propiamente dicho. El artículo concluye que sus ideas y liderazgo explican en buena medida el carácter pactado e incluyente del proceso democratizador, aunque no tuvieran el mismo éxito a la hora de crear los partidos políticos imprescindibles para poder desempeñar un papel constructivo en el nuevo sistema político.

*Palabras clave:* España, transición a la democracia, elites, centro-derecha.

## ABSTRACT

This article explores the role of the reformist elite during the twilight years of the Franco regime and Spain's subsequent transition from authoritarianism to democracy. It seeks to explain the process whereby the more forward-looking elements of the Francoist regime began to plan for a democratic future after the dictator's demise, and later analyzes the impact of their strategy on the transition process itself. The article concludes that their ideas and leadership largely account for the inclusive, negotiated nature

of the transition, though they were less successful when it came to creating the political parties necessary to play a constructive role in the new political system.

*Key words:* Spain, transition to democracy, elites, center-right parties.

Como es sabido, el protagonismo de ciertos sectores de la elite política franquista es una de las características más llamativas del proceso democratizador vivido en España tras la muerte del General Franco en noviembre de 1975. A pesar de ello, resulta sorprendentemente escasa la atención prestada a dichos sectores, cuyas motivaciones, iniciativas y acción de gobierno constituyen un importante legado, que además ha proyectado su sombra sobre el centro-derecha español desde el restablecimiento de la democracia. A fin de corregir en alguna medida este vacío, el presente artículo pretende analizar el pensamiento político, la estrategia y la actuación de los elementos reformistas durante el ocaso del régimen franquista y los primeros años del proceso democratizador. Desde nuestro punto de vista, la filosofía y estrategia reformistas pueden interpretarse como expresión de una reacción esencialmente conservadora y eminentemente pragmática ante la inminente desaparición de un régimen autoritario de signo derechista. A grandes rasgos, la existencia de una alternativa de estas características nos parece importante por tres motivos principales. En primer lugar, contribuyó a acelerar la pérdida de legitimidad del régimen autoritario al oponerse públicamente a los proyectos meramente continuistas propugnados desde el poder entre 1969 y 1976. Posteriormente, el reformismo aportaría hombres e ideas a los primeros gobiernos de la Monarquía de D. Juan Carlos, contribuyendo de forma destacada al tránsito a la democracia. Por último, el reformismo llevó a cabo una importante aportación a la consolidación de un régimen parlamentario en España al incorporar al proceso democrático a amplios sectores sociales previamente desmovilizados.

A nuestro modo de ver, pueden clasificarse como reformistas todos aquellos miembros de la elite política franquista que (i) defendieron posturas democratizadoras antes de la muerte de Franco, y que posteriormente contribuyeron en mayor o menor medida al proceso que condujo a la aprobación de la Constitución de 1978; y que (ii) se mostraron siempre partidarios de utilizar las leyes y los procedimientos contemplados en la propia legalidad franquista para hacer posible el tránsito de un régimen autoritario a otro democrático. Ciertamente, esta clasificación no es tan diáfana como pudiera parecer, ya que las posturas reformistas se confundían en ocasiones con las meramente aperturistas, que pretendían fundamentalmente una liberalización del régimen, más que una verdadera democratización del sistema político. En algunos casos, los aperturistas de los años sesenta endurecieron posteriormente su actitud hacia la evolución del régimen en los años setenta, llegando a convertirse en adversarios de los reformistas. En otros, en cambio, el fracaso del aperturismo condujo de forma natural a la adopción de posturas decididamente reformistas.

Los sectores reformistas que pretendemos estudiar se enfrentaron a tres grandes retos, que se corresponden a otros tantos dilemas: el de proximidad, el de la oportunidad y el de la discontinuidad.

El dilema de la proximidad se refiere básicamente a los problemas que planteaba a dichas elites la longevidad de un régimen autoritario de naturaleza ultraconservadora. Por motivos suficientemente conocidos, y con escasas excepciones, los sectores conservadores de la sociedad española habían apoyado inicialmente —con mayor o menor grado de entusiasmo— el golpe de Estado del 18 de julio de 1936 y el régimen político a que dio lugar. Posteriormente, la rápida transformación socio-económica de España, que adquirió especial intensidad durante la década de los sesenta, tuvo consecuencias a menudo imprevistas para la dictadura, entre las que cabe destacar la aparición de una incipiente cultura política democrática. Así se desprende, por ejemplo, del aumento de quienes, a la pregunta de si es preferible que «una sola persona decida por nosotros» o si debe hacerlo «un grupo de personas elegidas por los ciudadanos», preferían la segunda opción a la primera. Sin embargo, las encuestas realizadas durante los diez últimos años de vida del régimen sugieren que los españoles otorgaban mayor importancia a valores tales como la paz, la estabilidad y el orden que a otros como la justicia, la libertad o la democracia. Como ha recordado Santos Juliá, ello no significa necesariamente que el régimen tuviera éxito en sus esfuerzos por legitimarse por vía del desarrollismo, ni que la mayoría de los españoles se identificaban con él: más bien, reflejaría simplemente que la aparición de valores democráticos se había producido en el contexto de una larga dictadura establecida como resultado de una cruenta guerra civil. En suma, lo que existía en España en vísperas de la muerte de Franco era «una cultura política democrática impregnada de valores conservadores» (1). De ahí que la población se mostrara crecientemente partidaria de una salida democrática al largo *impasse* autoritario, aunque fuese también escasamente proclive a poner en peligro su posición económica y social para lograrlo. Ello no dejaba de plantear serios dilemas a las elites reformistas que pretendían representar (y orientar) políticamente a los sectores moderados de la sociedad en un futuro contexto democrático. El más importante de ellos se refiere a la actitud que debían adoptar hacia un régimen autoritario crecientemente anacrónico e inviable, pero que decía encarnar ciertos valores especialmente caros a los sectores sociales a los que se pretendía representar, tales como la defensa de la propiedad privada, la institución familiar, la religión católica y la unidad nacional de España. En suma, dada la notable capacidad del régimen para monopolizar el usufructo público de estos valores, y de los símbolos que los encarnaban, no resultaba tarea sencilla presentarse ante la opinión pública como defensores de una opción no izquierdista pero sí democrática y, por lo tanto, necesariamente crítica hacia el régimen franquista.

---

(1) JULIÁ (1991), pp. 46-47.

Al referirnos al dilema de la oportunidad, estamos invocando las dificultades a las que se enfrentaron las elites reformistas a la hora de decidir su participación en la acción política de forma pública y organizada. Dada la casi total ausencia de alternativas atractivas y viables al franquismo para quienes se movían en el ámbito no izquierdista del espectro político (salvo la que, a ojos de algunos sectores, siempre muy minoritarios, representó hasta 1969 la causa monárquica encarnada por Don Juan), y en vista del elevado coste económico y social que podía conllevar la disidencia a nivel personal, es innegable que, hasta poco antes de la muerte del dictador, la actividad desplegada por las elites reformistas fue relativamente escasa. Sin duda, hubo individuos y grupos al margen del régimen que desplegaron una cierta actividad periodística, sobre todo a partir de la Ley de Prensa de 1966, y otros que desarrollaron iniciativas asociativas de diversa índole. Sin embargo, por lo general fueron los sectores reformistas que actuaban en el seno del propio régimen quienes más eficaces se mostrarían a la hora de elaborar y dar a conocer un discurso coherente en preparación de un contexto post-franquista dominado por la competencia electoral. Tanto para quienes actuaban dentro de los estrechos confines del régimen, como para quienes lo hacían al margen del mismo, cabe identificar cinco acontecimientos o jalones que influyeron decisivamente en su toma de postura: la proclamación de D. Juan Carlos como sucesor de Franco a título de Rey en julio de 1969; el asesinato del presidente del Gobierno, almirante Luis Carrero Blanco, en diciembre de 1973; la Revolución de los Claveles de Portugal, iniciada el 25 de abril de 1974; el debate en torno al Estatuto de Asociaciones, finalmente aprobado en diciembre de 1974; y la muerte del general Franco, acaecida el 20 de noviembre de 1975.

Por último, el dilema de la discontinuidad se refiere a la inexistencia de tradiciones políticas y partidistas atractivas que pudieran servir de referente a los reformistas que se enfrentaron a la tarea de movilizar a su electorado potencial en torno a un ideario centrista y moderado tras la muerte de Franco. (Evidentemente, tanto el PNV en el País Vasco como Unió en Cataluña representan excepciones importantes a esta regla.) En realidad, este dilema ya se había puesto de manifiesto en los albores de la II República, como resultado de la definitiva desaparición de los partidos dinásticos de la Restauración durante la dictadura de Primo de Rivera, y ya entonces fue imposible darle una respuesta satisfactoria. En todo caso, los partidos centristas y conservadores que habían protagonizado la vida política de la II República, y muy especialmente la CEDA, distaban mucho de constituir un referente democrático atractivo en los años setenta, y buena parte de sus dirigentes se habían identificado posteriormente con el régimen franquista. De ahí que uno de los pocos que no lo hizo, José María Gil Robles, optara por la creación de una organización de nueva planta, la Democracia Social Cristiana, en 1960. Esta situación contrasta vivamente con la vivida en Italia y Alemania donde, gracias fundamentalmente a su actitud mayoritariamente contraria al fascismo y al nazismo, las políticas y es-

estructuras desarrolladas por el Partido Popolare y el Zentrum hasta 1926 y 1933, respectivamente, fueron muy tenidas en cuenta por los fundadores de los grandes partidos demócrata-cristianos surgidos en estos países al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Como veremos más adelante, en España esta ausencia de referentes tuvo algunas consecuencias negativas, entre otras la dificultad experimentada por ciertos dirigentes políticos potenciales en sus esfuerzos por ubicarse ideológicamente (y de identificar correctamente a sus posibles votantes), pero también otorgó a otros un notable margen de maniobra a la hora de crear nuevas formaciones políticas, lo cual posiblemente explique en parte su posterior éxito electoral.

## 1. ANTECEDENTES DEL REFORMISMO

Los antecedentes más o menos próximos del reformismo pueden encontrarse en el debate surgido en el seno del régimen franquista en relación con la elaboración de la Ley Orgánica del Estado, aprobada finalmente en 1967. Simplificando un tanto, puede decirse que, a partir de entonces, empezaron a surgir voces entre la clase política del régimen partidarias de una institucionalización definitiva del mismo. El debate se centró ante todo en la cuestión de cómo institucionalizar la participación política, lo cual a su vez parecía requerir una clarificación del futuro papel del Movimiento. En suma, las distintas familias políticas del régimen sintieron la necesidad de crear nuevos mecanismos que racionalizasen el reparto de poder entre la coalición gobernante, un reparto realizado de forma cada vez más arbitraria por el general Franco.

Bajo el impulso del ministro secretario general del Movimiento, José Solís, el Consejo Nacional elaboró y aprobó un Anteproyecto de Bases del Derecho de Asociación a mediados de 1969, que Franco se negaría a promulgar. Tras la crisis gubernamental de octubre de 1969 y la llegada al poder del llamado ‘Gobierno monocolor’, el sucesor de Solís, Torcuato Fernández Miranda, nombrado por Carrero Blanco para transformar la Secretaría General en un mero departamento gubernamental, envió al Consejo Nacional un nuevo anteproyecto que tampoco merecería la aprobación del dictador. En un discurso pronunciado ante las Cortes en noviembre de 1972, el ministro aclararía definitivamente la postura del Gobierno al afirmar que las asociaciones no eran sino un remedo de los partidos políticos, y que, como tales, no tenían cabida en un régimen monolítico basado en la unidad en torno a Franco.

A partir de ese momento, y especialmente tras el nombramiento de Carrero Blanco como presidente del Gobierno en junio de 1973, proliferaron las llamadas en pro de una apertura del sistema desde el interior del mismo. Al menos tres núcleos aperturistas con un mínimo de organización interna, así como numerosas iniciativas individuales, hicieron su aparición en aquellos momentos: un núcleo de lo que podríamos denominar ‘azules’; otro formado en torno al

ex-ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, y el grupo *Tácito*, de inspiración democristiana. A pesar de su diversidad de origen, todos compartían un rechazo común al continuismo cerril propugnado por Carrero Blanco.

El núcleo de ‘azules’ tuvo su origen en una reunión de consejeros nacionales del Movimiento celebrada en 1970 bajo la presidencia de Fernando Herrero Tejedor, con el fin de exigir a Fernández Miranda mayor celeridad en la regulación del derecho de asociación. Ello daría lugar a la creación de un grupo de diez ‘consejeros jóvenes’, que se reunirían periódicamente para unificar criterios de cara a su actuación en las instituciones políticas del régimen (2). A iniciativa de éstos, en la Pascua de Reyes de 1973, un total de 39 personalidades del régimen dirigieron una carta abierta a Franco en la que subrayaban la necesidad de «diálogo y comunicación entre el pueblo y sus gobernantes mediante el responsable ejercicio de todas las libertades, y entre ellas la eficiente crítica de la acción política», exigiéndole también «nuevos y más amplios cauces de participación política». Una parte importante del llamado ‘grupo de los 39’ pasaría a formar parte del Grupo Parlamentario de las Cortes, luego llamado Independiente, creado en marzo de 1975. Resulta interesante comprobar que, a pesar de pertenecer a la misma generación que la mayoría de sus promotores, Adolfo Suárez se mantuvo al margen de esta iniciativa (3).

El primer grupo aperturista en lanzarse a la arena política como tal fue el Gabinete de Orientación y Documentación, S.A. (GODSA), organizado en torno a Fraga en la primavera de 1973 (4). En vista del nombramiento de Carrero Blanco como presidente del Gobierno en junio de 1973, y de la continuidad de Fernández Miranda al frente del Movimiento, en el otoño de ese año el ex-ministro aceptó el exilio dorado que le ofrecía la embajada de España en Londres. Fraga, el gran perdedor de la crisis de 1969, intuía que nunca volvería al Gobierno mientras Carrero Blanco estuviese en el poder, lo cual sin duda explica en parte su hostilidad hacia el Gobierno. Sin embargo, no parece del todo satisfactorio atribuir su postura aperturista al despecho, ni a la mera constatación de que tras la muerte de Franco serían otras las fórmulas que determinarían el acceso al poder.

El núcleo aperturista más cohesionado fue sin duda el grupo *Tácito*, creado a partir de una iniciativa de Abelardo Algora, secretario general de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), y que se daría a conocer a partir de mayo de 1973 mediante la publicación de artículos semanales en el diario *Ya*, así como en numerosos periódicos de ámbito provincial pertenecien-

---

(2) El grupo estaba compuesto por Rafael Cabello de Alba, Rodolfo Martín Villa, Marcelino Oreja, Miguel Ortí Bordás, Gabriel Cisneros, Enrique Sánchez de León, Miguel Primo de Rivera, Nicolás Franco, Rafael Ruiz Gallardón y Fernando Ybarra, cinco de los cuales volverían a sentarse en las Cortes de 1977.

(3) MARTÍN VILLA (1984), p. 49.

(4) Ver al respecto PENELLA (2005), p. 43 y ss.

tes a la Editorial Católica (5). Entre sus miembros más destacados se encontraban el consejero nacional del Movimiento por Guipúzcoa, Marcelino Oreja, el también procurador Leopoldo Calvo Sotelo, y los procuradores familiares Alfonso Osorio, Enrique de la Mata Gorostizaga y Andrés Reguera Guajardo, todos ellos futuros ministros de la Monarquía.

## 2. EL DISCURSO APERTURISTA/REFORMISTA, ANTE EL OCASO DEL RÉGIMEN FRANQUISTA

A pesar de sus distintas procedencias ideológicas y su pertenencia a distintas generaciones, los miembros de la futura elite reformista a la que nos venimos refiriendo compartían, a grandes rasgos, una visión común de la historia contemporánea de España. A diferencia de los intérpretes de la ortodoxia franquista, entendían que la Restauración y la Constitución de 1876 habían hecho posible un largo periodo caracterizado por la estabilidad y un razonable progreso económico y social, a pesar de las indudables limitaciones del régimen liberal-parlamentario de la época. Si acaso, lamentaban que, a diferencia de lo ocurrido en otros Estados europeos, dicho régimen no hubiese sido capaz de evolucionar al mismo ritmo que la modernización socio-económica del país, abriéndose a nuevos sectores sociales y políticos. Desde esta perspectiva, la Dictadura de Primo de Rivera no habría resuelto ninguno de los grandes problemas que tenía planteado el país, sino que se habría limitado a congelarlos en el tiempo, como se puso de manifiesto tras la caída de la Monarquía en 1931. Bajo este prisma, la II República constituía una de las páginas más desdichadas de la historia contemporánea española, si bien la mayoría reconocía sin ambages que su proclamación había suscitado legítimas esperanzas de una mayor justicia social y mayores libertades políticas. A su entender, el caos político de la etapa republicana no había sido una consecuencia inevitable de la puesta en marcha de un sistema democrático que no tuvo ocasión de consolidarse, sino más bien el resultado del intento de establecer prematuramente un régimen demoliberal en unas circunstancias en las que todavía no existían las condiciones sociales, económicas y políticas necesarias para sustentarlo con éxito (6). De acuerdo con esta visión, ni la izquierda ni la derecha habían gobernado de forma plenamente democrática (ni legítima) durante la etapa republicana, y por lo tanto la Constitución de 1931 difícilmente podía contemplarse con añoranza, ni mucho menos como modelo a tener en cuenta de cara a un futuro proceso constituyente post-franquista. De ahí que el alzamiento del 18 de julio, que por lo general había merecido el apoyo de sus progenitores, se justificara en cierta medida

---

(5) Sobre el grupo *Tácito* véase POWELL (1990).

(6) «En España», afirmaría Manuel Fraga, «no han sido los partidos políticos los que han creado las dificultades, sino el fracaso de los partidos políticos». Entrevista en *Gaceta Ilustrada*, 12 de noviembre de 1971.



como un mal necesario, mientras que la Guerra Civil habría supuesto una tragedia nacional de la cual no podía responder en exclusiva ninguna de las partes en contienda.

En relación con lo anterior, es importante reseñar que los estudios de opinión realizados a finales de los sesenta y principios de los setenta sugieren la existencia de un anhelo mayoritario de superación de las heridas abiertas como resultado de la Guerra Civil que posibilitase una definitiva reconciliación entre los españoles. En 1969, el régimen aprobó un indulto que declaraba prescritas las responsabilidades por los actos cometidos antes del 1 de abril de 1939, durante el desarrollo de la contienda fratricida. Un sondeo posterior revelaría que un 77% de los encuestados aprobaban esta medida, que sólo era rechazada por el 6,5%, siendo un mero 14,4% quienes no manifestaban su opinión. Más aún, dicho estudio también revelaba que el grupo de edad más partidario de la reconciliación era el que tenía menos de nueve años en 1939, y que contaría entre treinta y ocho y cuarenta y siete años de edad en 1977; es decir, aquel que, sin haber sufrido directamente la Guerra Civil, sí padeció sus consecuencias y, por ello mismo, era el más proclive a querer evitar otro conflicto fratricida en el futuro (7). De ahí quizás que la mayoría de los dirigentes reformistas, pertenecientes a la generación nacida poco antes, durante o poco después de la contienda civil, considerasen un asunto prioritario la consecución de una auténtica reconciliación nacional, sin la cual los españoles jamás superarían el trauma de la Guerra. Publicado en mayo de 1975, el programa del grupo *Tácito*, por ejemplo, afirmaba que «es tiempo de concluir con el penoso espectáculo de grupos españoles exiliados por razón de sus ideas o sus creencias. La comunidad nacional no puede seguir fomentando tensiones que conduzcan a emigraciones masivas como las que los erasmistas, los moriscos, los judíos, los jesuitas, los carlistas, los liberales, los conservadores o los republicanos han representado en la historia. Las Ideas son patrimonio del hombre, y el hombre no puede ni debe ser condenado o forzado a expatriarse por razones de un credo o de unas ideas». Incluso Manuel Fraga, nacido en 1922, y miembro por tanto de una generación anterior, declararía en 1972 que había llegado el momento «no sólo del perdón mutuo, sino del olvido, de ese olvido generoso del corazón que deja intacta la experiencia» (8). Implícitamente, al menos, también se reconocía que dicha reconciliación no podría alcanzarse mientras Franco estuviese en el poder, pero incluso antes de su muerte, algunos reformistas se proclamaron partidarios de una amplia amnistía política como imprescindible medida reconciliadora (9).

Como cabía esperar, desde estos sectores se solía juzgar al régimen de Franco con cierta benevolencia. Las dificultades atravesadas por el país du-

---

(7) AGUILAR FERNÁNDEZ (1996), pp. 147-50.

(8) *TÁCITO* (1975), p. 28.

(9) Véase la moción de 1975 presentada al respecto en las Cortes orgánicas por el Grupo Parlamentario Independiente en RUBENS HENRÍQUEZ (1977), p. 5.



rante las dos primeras décadas de su existencia se atribuían a las consecuencias propias de la Guerra Civil, así como al aislamiento inicialmente impuesto por las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial. A pesar de ello, a partir del Plan de Estabilización de 1959 habría tenido lugar un espectacular proceso de crecimiento económico, que se vio acompañado por profundas transformaciones sociales, lo cual había permitido superar lacras tradicionales como el hambre y el analfabetismo. Todo ello se habría traducido en una mejora apreciable del nivel de vida de la mayoría de la población, así como en la aparición en escena, por primera vez en la historia de la España contemporánea, de unas amplias clases medias. Desde esta perspectiva, podía decirse que España había superado las circunstancias que habían hecho inviable la democracia en los años treinta, hasta el punto de llegar a compartir en buena medida el perfil social, económico y cultural de las naciones democráticas de su entorno (10).

No obstante lo anterior, el discurso elaborado por estos sectores reformistas en los años sesenta y principios de los setenta también debía mucho a la constatación de que las estructuras políticas del régimen franquista eran cada vez menos compatibles con la sociedad cuya transformación había supervisado, e incluso propiciado. Esta paradoja no parece haberles causado gran sorpresa, debido seguramente a su visión generalmente paternalista de los objetivos del régimen. Desde su perspectiva, era evidente que el franquismo jamás habría sido tan mezquino como para haber procurado frenar o ralentizar el desarrollo socioeconómico del país al comprobar que los cambios resultantes estaban privándole de apoyos importantes y fomentando la aparición de nuevos focos de oposición. En palabras de Fraga, uno de los principales logros de Franco habría sido precisamente la creación de «una España más ancha que el propio régimen». Por ello, no suponía una traición denunciar el hecho de que éste se mostraba crecientemente incapaz de satisfacer las necesidades —no sólo políticas, sino también económicas y culturales— de la nueva sociedad a cuyo alumbramiento había contribuido.

Así pues, los reformistas no sólo fueron plenamente conscientes de la contradicción cada vez más evidente entre un sistema autoritario anquilosado y una sociedad crecientemente industrializada, urbanizada y educada, sino que encontraron en ella la principal justificación de su acción política. Por decirlo con el lenguaje funcionalista tan en boga en la época, existía un divorcio cada vez más patente entre la España real y la España oficial, que comenzaba a entorpecer el desarrollo continuado de la primera, a la vez que ponía en peligro la superviven-

---

(10) Véase, por ejemplo, FRAGA IRIBARNE (1973), pp. 313-14. Ya en diciembre de 1969, Fraga había sostenido ante el Consejo Nacional que «estamos lejos del tiempo en que se experimentó el sufragio universal, hace un siglo, en un pueblo en el que los analfabetos se acercaban al 90%, o incluso de aquellas masas de 1931 que no tenían que perder, en muchos casos, ni el jornal de un día. Las mismas razones que entonces hicieron insensato el experimento de la democracia inorgánica, impiden hoy que se pueda mantener al país en una permanente minoría de edad».

cia de la segunda (11). En suma, desde la perspectiva reformista, el continuismo previsto por las altas instancias del régimen no sólo era inviable, sino que además era indeseable, porque obstaculizaba el futuro desarrollo social, económico y cultural del país.

A pesar de su satisfacción global con los logros económicos del régimen, los sectores reformistas eran conscientes de la existencia de importantes desequilibrios sociales, que no sólo eran objetables por motivos morales, sino porque a la larga socavarían el funcionamiento de una economía de libre mercado digna de tal nombre. En opinión de *Tácito*, por ejemplo, en el terreno económico el autoritarismo había traído consigo «situaciones de privilegio, actividades monopolísticas y decisiones privadas poco ventajosas o incluso perjudiciales para la colectividad», que tan sólo podrían corregirse en un contexto democrático. En suma, desde estos sectores se entendía que una de las consecuencias más positivas de la sustitución del régimen franquista por uno democrático sería la posibilidad de forjar un nuevo contrato social, libremente negociado por las partes (12).

De acuerdo con esta visión, las instituciones y prácticas del régimen autoritario eran especialmente perjudiciales en el terreno de las relaciones laborales. La España oficial se resistía a reconocer plenamente el derecho de huelga, pero ello no impedía que a principios de los setenta se perdiesen más horas de trabajo por este motivo que en la mayoría de los países industrializados. Por otro lado, la Organización Sindical obligaba a trabajadores y empresarios a participar en una farsa colectiva que apenas contribuía a la solución de los problemas reales. De ahí que, aunque sólo fuese por pragmatismo, en círculos reformistas, generalmente bien relacionados con el empresariado, a principios de los años setenta se aceptaba sin dificultades el reconocimiento de la libertad sindical y del derecho de huelga, y se consideraba imprescindible la creación de organizaciones sindicales y patronales auténticamente representativas, lo cual permitiría, entre otros objetivos, reducir la conflictividad laboral y aumentar la productividad (13). A pesar de que la gravedad de la crisis económica declarada a nivel internacional en 1973-74 pondría a prueba estas actitudes, años después el éxito de los Acuerdos de la Moncloa de 1977 haría mucho por corroborarlas.

Los reformistas también se mostraban críticos para con la actitud del régimen hacia lo que *Tácito*, todavía en vida de Franco, llegaría a definir como «el hecho diferencial de los pueblos que componen el Estado español». Evidentemente, los reformistas eran firmes defensores del principio de la unidad nacional, y descartaban medidas tales como el restablecimiento de los

---

(11) Véase FRAGA IRIBARNE (1972); *TÁCITO*, «Una oportunidad de futuro», *YA*, 21 de enero de 1975.

(12) Véase *TÁCITO* (1975), pp. 35-38.

(13) Véase las declaraciones de Fraga sobre la Organización Sindical al *Correo Catalán*, 7 de abril de 1971; GODSA (1976), pp. 327-32; *TÁCITO* (1975), p. 37 y p. 48; *Tácito*, «Reforma de la Empresa», *YA*, 30 de agosto de 1974.

Estatutos de Autonomía de la II República, a los que atribuían no pocos de los males padecidos por ésta. Sin embargo, decían compartir «una conciencia de unidad que no puede concebirse de modo uniformista, centralizador y desconocedor de las peculiaridades propias de las distintas partes de nuestro territorio», y se proponían «conjurar de una vez los fantasmas separatistas de cuantos ven en cualquier atribución de poder a las regiones quién sabe qué peligros a nuestro ser de españoles». En vísperas de la muerte de Franco, había entre ellos quienes defendían una auténtica regionalización del Estado, que permitiese «el reconocimiento a las regiones de un auténtico poder político propio, no delegado del estatal, sino traspasado por éste con un conjunto de competencias y unos organismos específicos ostentadores de ese poder». Evidentemente, el proyecto de Ley de Régimen Local anunciado por Carlos Arias Navarro en su famoso discurso del 12 de febrero de 1974 no satisfizo en absoluto esta demanda (14).

En opinión de los reformistas, otro de los fracasos históricos cosechados por el régimen consistía en que, debido a sus orígenes y a la permanencia de Franco al frente de las Fuerzas Armadas, no había sido capaz de imponer el principio de la supremacía civil. Más aún, la naturaleza del régimen había obstaculizado todo intento de racionalización y clarificación del papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad española, haciendo inviables los proyectos de profesionalización y modernización surgidos de la propia institución militar a partir de finales de los años sesenta. De ahí el impacto que tuvo en ambientes reformistas la decisión del gobierno de retirar el proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional elaborada por el teniente general Manuel Díez Alegría a finales de 1974. El objetivo de los reformistas en este ámbito era desarrollar unas Fuerzas Armadas crecientemente profesionales, apolíticas y supeditadas al poder civil. Conviene resaltar, asimismo, que ya entonces confiaban en que las Fuerzas Armadas no se opondrían a una reforma política desarrollada de acuerdo con la legalidad vigente porque éstas «garantizan el orden constitucional... y su libre funcionamiento, incluso para la evolución y para el cambio» (15).

De acuerdo con la visión reformista, la ausencia de una auténtica separación de poderes era otro de los fracasos estructurales del régimen. Ello era especialmente evidente en el caso del sistema judicial, cuya reforma fue debatida en las Cortes orgánicas a finales de 1973. El proyecto de Ley Orgánica de la Justicia no respetaba la independencia del poder judicial proclamada en la Ley Orgánica, mientras que la existencia de múltiples tribunales especiales, entre ellos el temido Tribunal de Orden Público, vulneraba el principio de la unidad de jurisdicciones. Así pues, la postura reformista ante dicha situación ponía en entredi-

---

(14) *TÁCITO* (1975), pp. 28-29. *TÁCITO*, «La unidad nacional y el fenómeno regional», *Ya*, 10 de julio de 1973.

(15) *TÁCITO*, «Las Fuerzas Armadas», *Ya*, 15 de octubre de 1974; Manuel Fraga, «La reforma militar», *ABC*, 15 de octubre de 1975; FRAGA (1973), p. 332.

cho la existencia misma de un Estado de derecho en España, cuestión largamente debatida por los defensores y detractores del mismo a lo largo de la década de los sesenta.

Como ya observamos, los reformistas creían vivir en un país sociológicamente católico, y por lo tanto seguían con gran interés la evolución de la Iglesia y sus no siempre fáciles relaciones con el Estado. A partir del Concilio Vaticano II (1962-65) se puso cada vez más de manifiesto el carácter anacrónico del Concordato de 1953, sobre todo desde la perspectiva de Roma, y crecientemente, desde la de la propia Iglesia española. Por otro lado, el proceso de secularización experimentado por la sociedad española planteaba nuevos retos a la Iglesia, cuya proximidad al régimen constituía un obstáculo a la hora de darles respuesta. La confesionalidad del Estado no podía favorecer el desarrollo de la libertad religiosa, y tampoco servía ya para defender los intereses de la Iglesia, como ponía de manifiesto la negativa de Franco a renunciar al tradicional derecho de presentación de obispos. En la primavera de 1974, el caso Añoveros, la más grave crisis Iglesia-Estado del tardofranquismo, y posiblemente de toda la historia del régimen, puso en evidencia lo insostenible del *statu quo* existente. De ahí que incluso para *Tácito*, la única solución posible fuese «una separación plena y amistosa de la Iglesia y el Estado con todas sus consecuencias», compatible con la libertad religiosa y la protección jurídica de su ejercicio y del culto público, algo que difícilmente podía producirse en un contexto autoritario (16).

Aunque el deterioro de las relaciones Iglesia-Estado resultaba especialmente preocupante para unos reformistas mayoritariamente católicos debido a sus posibles consecuencias sociales, también sirvió para poner de manifiesto, una vez más, la difícil inserción del régimen en el sistema internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial. En este ámbito, el apoyo prestado a Franco por las potencias del Eje durante la Guerra Civil, su posterior ambigüedad durante la Guerra Mundial y la naturaleza invariablemente autoritaria del régimen habían situado a España en una humillante situación de dependencia respecto de los Estados Unidos gracias a la firma del acuerdo sobre las bases de 1953, ratificado posteriormente mediante el Acuerdo de Amistad y Cooperación de agosto de 1970, que resultaba a todas luces incompatible con una visión mínimamente exigente de la defensa y seguridad nacionales (17). Estos mismos argumentos habían sido utilizados contra el régimen para excluir a España del proceso de integración europea, y muy especialmente de la Comunidad Económica Euro-

---

(16) *TÁCITO*, «Dos semanas de preocupación», *Ya*, 12 de marzo de 1974; *TÁCITO* (1975), p. 29.

(17) Así, a principios de 1974, *Tácito* se lamentaba de que «ni figuramos en la definición en curso de un nuevo tipo de relaciones entre Europa y Estados Unidos ni formamos parte de la conferencia que estudia la reducción de tropas en Europa, mientras que participamos aisladamente en la conferencia sobre la seguridad y la cooperación europeas». «Política exterior», *Ya*, 29 de marzo de 1974.

pea, organización de la cual parecían depender en gran medida las posibilidades de crecimiento y modernización de la economía española a medio y largo plazo. A pesar de sus esfuerzos reiterados por aproximarse a la CEE, el régimen tan sólo había logrado firmar un Acuerdo Preferencial en 1970, de limitado impacto económico y nulo contenido político. De ahí que, a ojos de los reformistas, la continuidad del franquismo se hubiese convertido en un obstáculo para la normalización de las relaciones exteriores de España y, muy especialmente, para su plena adhesión a la CEE, algo que las democracias europeas no permitirían hasta que el régimen español no fuese homologable con los suyos. La adhesión a la OTAN también resultaba atractiva a ojos de muchos reformistas, no tanto por su valor político (ya que desde su fundación la Alianza había incluido en su seno a dictaduras como la Portugal), como por el hecho de que podría contribuir a sustituir el acuerdo bilateral con los Estados Unidos por una relación multilateral que tuviese más en cuenta los intereses defensivos y de seguridad españoles (18).

### 3. LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA REFORMISTA PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN

El acontecimiento que más contribuyó al desarrollo del reformismo fue sin duda el nombramiento de Carrero Blanco como presidente del Gobierno en junio de 1973, que vino a confirmar la importancia del papel que se le adjudicaba de cara a la sucesión. Para entonces, eran ya muchos quienes, aun actuando dentro del régimen, dudaban que, con Carrero Blanco o sin él, el régimen fuese capaz de perpetuarse tras la muerte de su fundador. Como había observado Fraga en mayo de 1972, el sistema político seguía estando «totalmente centrado en torno a una persona», a pesar de que «ese depósito de autoridad no es transmisible a persona alguna». En otras palabras, a su entender el régimen parecía ignorar que «en cuestiones constitucionales, la posibilidad de testar es muy limitada». Desde junio de 1969, existía un sucesor de Franco a título de Rey, pero el sistema institucional con el que supuestamente habría de coexistir como monarca apenas estaba esbozado y carecía por completo de credibilidad. La fórmula ortodoxa del ‘después de Franco, las instituciones’, acuñada en 1972, resultaba cada vez menos convincente. Las Cortes eran escasamente representativas y en absoluto independientes del ejecutivo, tanto por su método de elección como por estar dominadas por un presidente que actuaba a las órdenes del Gobierno. Por otra parte, sin asociaciones de algún tipo, no parecía posible vincular mínimamente la actividad de los gobiernos futuros a la voluntad

---

(18) Véase FRAGA (1973) p. 336; GODSA (1976), pp. 143-58; *TÁCTO* (1975), pp. 30-31, 201-205.

de las Cortes. Por todo ello, el ‘atado y bien atado’ de los discursos de Franco inspiraba cada vez menos confianza (19).

Lo que podríamos denominar la doctrina y estrategia reformistas tuvieron su origen en una doble constatación: el régimen no sobreviviría a Franco, pero tampoco sería derrocado por la oposición antifranquista en vida del dictador. En vista de ello, los elementos más perspicaces y responsables de la elite política del régimen tenían la obligación de prepararse —y de contribuir a preparar a la sociedad en su conjunto— para un futuro sin Franco. Así pues, la premisa fundamental del reformismo puede resumirse en una frase de Fraga, según el cual «el tránsito de los sistemas hegemónicos a los más desarrollados, cuando faltan las tradiciones y las experiencias, ha de ser pausado y prudente, y la forma más eficaz de prepararlo es desde dentro, desde los propios centros de poder». De otra manera, aumentaría notablemente el riesgo de una confrontación civil una vez desaparecido el dictador, así como la posibilidad de una intervención militar. Por todo ello, el precedente rupturista de 1931 no parecía el modelo a imitar.

Para los reformistas, la única alternativa deseable frente al continuismo defendido por Carrero Blanco y el rupturismo postulado por la oposición antifranquista era un proceso de democratización impulsado desde las instituciones existentes y respetuoso para con el ordenamiento constitucional vigente y sus propios mecanismos de reforma (20). Evidentemente, en el seno de la elite reformista coexistieron distintas visiones sobre el ritmo y alcance de las reformas a implementar, tanto antes como después de la muerte de Franco, si bien el contenido democratizador de sus propuestas fue aumentando a medida que se aproximaba el momento de la desaparición física del dictador. Por otro lado, como veremos, los reformistas tampoco fueron insensibles a la creciente presión social favorable a la democratización.

En este contexto, es importante subrayar que para los reformistas no existía una alternativa al régimen que no fuese la democrática. Ya en 1971, Fraga había rechazado la metáfora de Carrero Blanco según la cual ofrecer democracia a los españoles era como ofrecer vino a un alcohólico reformado. Un año después, Fraga definiría su objetivo como «un régimen en el cual el poder se ejerce en nombre de la comunidad, cuando ésta, por lo mismo, tiene la posibilidad de influir en las decisiones y en la designación de los gobernantes, que están obligados a darle cuenta de su gestión». Por su parte, a raíz de la revolución portuguesa de 1974, *Tácito* propugnaría «el establecimiento de un sistema democrático pleno con sus libertades públicas y garantías individuales», reconociendo en su programa de 1975 que «la soberanía reside en el pueblo y sólo quienes lo repre-

---

(19) Véase, entre otros, *Tácito*, «El sucesor ante la sucesión», *Ya*, 4 de septiembre de 1973; «Incompatibilidades de los procuradores en Cortes», *Ya*, 18 de diciembre de 1973; «Institucionalización del Gobierno», *Ya*, 8 de enero de 1974.

(20) En una de sus primeras reuniones, *Tácito* discutió durante horas cómo debía definir su postura ante la legalidad vigente, decidiendo finalmente que «se acataría», lo cual no prejuzgaba el resultado final del proceso reformista.

sentan legítimamente pueden gobernar». El propio Fraga, poco antes de la muerte de Franco, afirmaría que «en el mundo actual, la legitimidad normal tiene una base democrática y negociadora; no hay otra» (21).

Si bien la mayoría de los reformistas reconocía que las reformas decisivas tendrían que esperar a la muerte de Franco, muchos confiaban en poder avanzar por la senda reformista incluso en vida de éste. A diferencia de los continuistas, veían en las Leyes Fundamentales un conjunto normativo abierto, y por lo tanto reformable, y creían posible desarrollar al máximo las posibilidades democráticas del sistema vigente, como fase previa a la genuinamente democratizadora. Desde su punto de vista, por tanto, las Leyes Fundamentales no eran incompatibles con una reforma de las Cortes que permitiese la creación de una cámara baja elegida por sufragio universal, o con la elección directa de alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales. Evidentemente, este tipo de reformas no eran percibidas como un fin en sí mismas, sino como medidas parciales que podrían contribuir a preparar el terreno para reformas ulteriores más ambiciosas, a realizar una vez muerto Franco. Dentro de este esquema, las asociaciones políticas, sin las cuales no hubiese tenido sentido una cámara baja ‘inorgánica’, podrían facilitar la organización de las fuerzas conservadoras de cara a un futuro democrático, favoreciendo la formación de cuadros y la elaboración de programas (22).

Ciertamente, esta actitud posibilista ante el desarrollo político del régimen introdujo ciertas dosis de ambigüedad en el discurso y la actuación de sus elites más evolucionadas. Como ya observamos, no siempre resultaba posible distinguir entre los aperturistas, que perseguían una liberalización del sistema que contribuyera a fortalecerlo, y quienes favorecían dicha liberalización como antesala de la democratización que habría de producirse tras la muerte del dictador. Dicha ambigüedad tuvo algunas consecuencias positivas, entre otras la actitud relativamente permisiva de los franquistas más ortodoxos hacia una disidencia cuyo alcance no resultaba fácil de valorar. Sin embargo, también generó una cierta confusión, tanto en el seno del régimen como en el conjunto de la sociedad, que no se despejaría por completo hasta que la Reforma Política impulsada por la Corona comenzó a rendir sus frutos. No obstante, casi por definición, el proyecto reformista siempre retuvo ciertos elementos de ambigüedad, implícita en la decisión misma de acatar la legalidad (autoritaria) vigente y sus propios mecanismos de reforma, sin la cual carecía de viabilidad.

---

(21) FRAGA (1973), p. 300; *TÁCITO*, «Portugal: un nuevo rumbo», *Ya*, 17 de mayo de 1974; *TÁCITO* (1975), p. 46. Manuel Fraga, «La reforma política», *ABC*, 12 de noviembre de 1975.

(22) En palabras de un procurador en Cortes, «lograr que dentro del régimen, según lo vaya permitiendo la evolución del sistema, se vayan reorganizando sobre nuevas bases las fuerzas conservadoras, es uno de los aspectos fundamentales de la operación política que tiene que tender un puente entre una derecha parcelada, inspirada en sus actuaciones por consideraciones del pasado, y unas fuerzas conservadoras atentas a las exigencias del momento, y que pueden constituir el natural contrapunto de un socialismo responsable». IGLESIAS SELGAS (1971), p. 264.



Debido precisamente a esta decisión de acatar la legalidad, los reformistas centraron buena parte de su estrategia en la figura del futuro monarca. Como ha señalado Raúl Morodo, «toda dictadura, por naturaleza, exige el control del poder sin diversificaciones; cuando el poder se diversifica, es decir, cuando se crean nuevos centros de poder, la dictadura tiende a disolverse. En el caso franquista, el establecimiento de un nuevo centro de poder, aunque aplazado o expectativa de poder —como fue la designación de D. Juan Carlos— significaba entrar en una nueva dinámica política» (23). Tras la muerte de Franco, el rey asumiría un importante protagonismo, por lo que cabía suponer que desempeñaría un papel decisivo en cualquier proyecto democratizador. Ya en 1971, Fraga había señalado que la Monarquía de D. Juan Carlos habría necesariamente de «coronar un Estado representativo y democrático», a la vez que afirmaba, haciéndose eco del sociólogo norteamericano Barrington Moore, que «la Monarquía puede prestar, en las sociedades en transición, unos servicios incomparables, si logra constituirse en el centro seguro de un sistema dinámico, como árbitro, como moderador... como integrador». Más concretamente, a cambio de impulsar la democratización del país desde las instituciones heredadas del franquismo, el futuro rey aseguraría la legitimación democrática de la Monarquía. (Años después, el politólogo Giuseppe de Palma se referiría a esta tarea del rey como la «legitimación prospectiva de la Monarquía») (24). En suma, y como afirmaría con notable laconismo un documento interno de *Tácito* de 1974, «no por razones ni afectivas ni técnicas, sino coyunturales, la única salida de este régimen se produce a través de la Monarquía, y concretamente utilizando la figura de D. Juan Carlos» (25).

La posibilidad de que el futuro monarca utilizase las leyes e instituciones vigentes para impulsar una reforma constitucional que desembocara en la creación de un sistema político democrático suscitó un interesante debate —tanto público como privado— que habría de resultar decisivo para la evolución política futura del país. El primero en terciar en él fue Miguel Herrero de Miñón, un abogado independiente con inquietudes políticas, cuyo libro *El principio monárquico* concluía que «de acuerdo con las Leyes Fundamentales el rey será el poder soberano del Estado», debido a lo cual ni el gobierno ni el Consejo del Reino ni las Cortes podrían suplantar su voluntad. El joven jurista también opinaba que el monarca podría modificar todas las Leyes Fundamentales, incluida la Ley de Principios, que declaraba a éstos «permanentes e inalterables», ya que al ser ésta una ley fundamental como las demás, podría ser objeto de reforma según los términos de la Ley de Sucesión, según la cual ello requeriría, además del acuerdo de dos tercios de las Cortes, el referéndum de la nación. Sin embargo, en vista de las dificultades que esto

---

(23) MORODO (1984), p. 88.

(24) Ver POWELL (2003).

(25) FRAGA (1972), p. 187 y 195. Documento inédito de *Tácito*, titulado «Análisis de la situación actual», fechado en agosto de 1974. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre.

podría entrañar, Herrero era partidario de que el rey convocara un ‘referendum prospectivo’ con el fin de conocer la opinión de la nación, cuyo resultado tendría que ser acatado por unas Cortes que suponía hostiles a toda reforma de envergadura. Aunque sin duda brillante, la tesis de Herrero adolecía de graves limitaciones, la principal de las cuales era que la inmensa mayoría de la clase política franquista la consideraba incompatible con la legalidad vigente (26).

A modo de respuesta, en 1973 un grupo de juristas dirigido por Jorge de Esteban publicó *Desarrollo político y Constitución española*, en el que defendía la necesidad de «poner a pleno rendimiento todas las posibilidades ofrecidas por la Ley Orgánica del Estado y demás leyes fundamentales» (27). A diferencia del anterior, este informe partía de la premisa de que «la soberanía pertenece a la nación y es ejercida normalmente por el rey con las Cortes... y en circunstancias transcendentales, por el cuerpo electoral», debido a lo cual el futuro dependería en buena medida de la colaboración entre el monarca y la cámara orgánica. Por ello, parecía aconsejable impulsar en la medida de lo posible la democratización de las Cortes, para lo cual se propugnaba una reforma que permitiese la creación de una cámara baja elegida por sufragio universal y una cámara alta ‘de intereses’, elegida de acuerdo con criterios de representación orgánica. Evidentemente, una cámara baja elegida por sufragio universal era inconcebible sin unas organizaciones políticas capaces de elaborar distintas alternativas, seleccionar a candidatos y financiar sus campañas, lo cual justificaba la creación de asociaciones políticas que, además de ejercer un papel preelectoral, podrían funcionar como grupos parlamentarios. Una vez creados, parecía lógico suponer que los gobiernos se apoyarían crecientemente en la confianza de los mismos a la hora de gobernar. Por otro lado, también cabía esperar que la cámara alta fuese democratizándose a medida que los representantes de los sindicatos y de la administración local fuesen elegidos de forma mas directa, con lo cual iría disminuyendo su resistencia a ulteriores reformas de signo democratizador.

Por último, también se sumó al debate el joven diplomático Rafael Arias Salgado, hijo del que fuera ministro de Información y Turismo de 1951 a 1962, según el cual «si la evolución ha de producirse, alguien deberá poner en marcha el motor y apretar el acelerador», papel que sólo podía corresponder al rey, de acuerdo con su gobierno. Un rey con vocación democratizadora no podría acometer reformas importantes en contra de la voluntad de su gobierno, en vista de lo cual sería necesario nombrar un presidente afín, que pudiese formar un gabinete a su imagen y semejanza, y someter a las Cortes (y a la Nación) los cambios pertinentes. Así pues, en lugar del ‘neoparlamentarismo’ previsto por el estudio anterior, Arias Salgado consideraba necesario y probable que tras la muerte de

---

(26) HERRERO DE MIÑÓN (1972).

(27) ESTEBAN *et al.* (1973).

Franco existiera un cierto ‘neopresidencialismo’, predicción que se confirmaría en buena medida a partir de 1976 (28).

Evidentemente, el proyecto reformista surgió en parte como respuesta a las inquietudes del sector más pragmático del régimen de cara a un futuro sin Franco. Sin embargo, no es menos cierto que los reformistas creían representar también unas actitudes compartidas por amplios sectores de la población. De acuerdo con su análisis de la realidad nacional, partían de la premisa de que, gracias al espectacular desarrollo socioeconómico experimentado durante los años sesenta, la moderación era la norma en la sociedad española, y no, como supuestamente había sucedido en los años treinta, la excepción (29). Ello les conducía a suponer que la mayoría de la población era partidaria de un cambio político profundo pero gradual, que no pusiese en peligro los logros alcanzados en el terreno social y económico. En palabras de Fraga en 1971, «la mayoría de los españoles rechaza tanto la ideología triunfalista del inmovilismo y el *statu quo* como las utopías marxistas revolucionarias»; por lo que el país no quería «ni a D. Ginés de Buitrago (seudónimo de Carrero Blanco) ni al Che Guevara». Quienes pensaban así se identificaban con una posición intermedia, centrista, un espacio delimitado por «la línea de lo posible entre la derecha inmovilista y la izquierda utópica», incluyendo en esta última a quienes deseaban protagonizar «otro 14 de abril de 1931» (30).

Si bien dicha moderación podía darse en todas las capas sociales, a su modo de ver era especialmente compartida por lo que *Tácito* definiría como «un amplísimo sector de clases medias trabajadoras y profesionales, de gentes moderadas en general que tienen una voz, que hay que escuchar, y que por su misma naturaleza están sin organizar y aun sin convocar políticamente». Desde principios de los años setenta, algunos reformistas venían usando el término ‘centro’ para referirse tanto a un amplio grupo social de difícil caracterización como a la postura política de quienes deseaban interrumpir «el diálogo ficticio entre ultras clandestinos y tolerados». De acuerdo con dicho planteamiento, el reformismo se presentaba como la alternativa política que mejor servía los intereses del ‘centro’, e imperceptiblemente ‘reformismo’ y ‘centrismo’ pasaron a convertirse en sinónimos (31).

---

(28) ARIAS SALGADO (1974).

(29) Ya en 1969, Fraga había afirmado que «España dispone hoy, por la paz de Franco y el consiguiente progreso económico y cultural, de un sector amplísimo de gentes responsables, con capacidad de pensar y de actuar, y de unas crecientes clases medias, que permiten confiar en un futuro político de ancha base, de prudencia y moderación». FRAGA (1972), p. 231.

(30) Entrevista en *El Correo Catalán*, 7 de abril de 1971.

(31) *TÁCITO* (1975), p. 24. Fraga, que había empezado a utilizar el término «centro» en 1966, afirmaría en 1972 que «hoy existe en España un *Centro natural* con una base sociológica que otras épocas no conocieron: este Centro consiste en las clases medias fruto del desarrollo económico, político y cultural». Obsérvese que Fraga resucitaría este análisis en los años ochenta para explicar la supuesta existencia de una ‘mayoría natural’.

La necesidad de organizar a estos sectores moderados (es decir, liberales y conservadores) de la sociedad, que rechazaban tanto el ‘rupturismo’ defendido por la oposición antifranquista como el continuismo de los sectores ortodoxos del régimen, se convertiría en una constante de la literatura reformista, sobre todo a raíz de la revolución portuguesa de abril de 1974, que actuó como un importante revulsivo. Al mes de la caída de Marcelo Caetano, *Tácito* observó con preocupación «la ausencia de una derecha liberal con prestigio» en el país vecino, así como «la falta de organización en que se encuentran los movimientos políticos de centro», que contrastaba con «la fuerte organización que los partidos de izquierda, sobre todo el partido comunista, han sido capaces de mantener en la clandestinidad». Todo ello venía a demostrar que «los movimientos políticos no se improvisan ni se suprimen por decreto», y sobre todo, pensando en clave española, que «llegado el momento de crisis, no resulta posible improvisar cuadros y programas para recoger y representar a un electorado lógicamente desorientado y con una gran sensibilidad crítica en relación con el pasado». Si se quería evitar una situación similar en España, era necesario movilizar cuanto antes a las «masas moderadas» del país, para que en el futuro fuese posible «formar mayorías capaces de gobernar hacia el Centro». Si no se lograba, el inmediato postfranquismo estaría dominado por el enfrentamiento entre dos minorías decididas, una dedicada al derrocamiento del régimen, y otra a su supervivencia. «Los extremos», concluía *Tácito*, «siempre proliferan cuando hay un vacío en el centro, y el único antídoto es reforzar el Centro (32)».

Simplificando un tanto, podría afirmarse que el mensaje reformista iba dirigido a quienes aceptaban el hecho de que sus intereses socioeconómicos no tendrían por qué sufrir en un contexto democrático, e incluso que dicho contexto podría serles más favorable que uno autoritario. Para los sectores que contemplaban el fin inminente del franquismo con aprensión, el mensaje reformista también resultaba atractivo: la muerte de Franco daría paso a una democracia, pero si los reformistas se anticipaban a este hecho y lograban supervisar el tránsito desde el poder, estarían en condiciones de controlar y fijar los límites del mismo, garantizando así la integridad física y material de esas «masas moderadas» que creían tener algo que ganar pero también mucho que perder.

#### 4. LOS REFORMISTAS Y EL FRACASO DEL ‘APERTURISMO’

El asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973 puso fin al proyecto continuista auspiciado por los sectores más reaccionarios del régimen. Su sucesor, Carlos Arias Navarro, llegó al poder con la intención de hacer valer su autoridad, a pesar de lo cual compartió inicialmente la dirección política de su gobierno con los ministros José García Hernández (Gobernación), Antonio

---

(32) *TÁCITO*, «Portugal: Un nuevo rumbo», *Ya*, 17 de mayo de 1974.

Carro (Presidencia) y Pío Cabanillas (Información y Turismo). Este último, que había estado a las órdenes de Fraga hasta 1969, hizo todo lo posible por incorporarle al nuevo equipo, pero Franco le vetó personalmente. En opinión de Gabriel Cisneros, que había pertenecido tanto a GODSA como al grupo de jóvenes consejeros nacionales, y que pasó a colaborar con Carro, Arias había sentido «un visceral antagonismo hacia la persona del almirante Carrero», motivo por el cual llegó al poder «con una voluntad muy clara de marcar distancias con la etapa anterior». Al mismo tiempo, el presidente carecía por completo de un proyecto político propio, pero era curiosamente vanidoso, lo cual daría lugar a una tensión constante entre su lealtad al pasado y sus deseos de protagonizar el futuro. Los ministros aperturistas supieron aprovecharse de ello, al menos inicialmente, logrando que el presidente se comprometiese a llevar a cabo una serie de medidas que quedaron plasmadas en su famoso discurso del 12 de febrero de 1974 (33). En él, Arias recordó que «el consenso nacional en torno a Franco se expresa en forma de adhesión», anunciando a continuación que «en el futuro, el consenso en torno al régimen habrá de expresarse en forma de participación». Para llevar a la práctica dicho objetivo, el Gobierno se comprometía finalmente a regular el derecho de asociación, así como a reformar tanto el ámbito sindical como el de la Administración local.

La oferta gubernamental tuvo un gran impacto en los sectores reformistas, colocándolos en una situación harto comprometida. Por un lado, su participación en el proyecto podría ser interpretada como un gesto oportunista, dando la razón a quienes sostenían que el reformismo era ante todo una postura generacional caracterizada por la búsqueda del poder. Por otro lado, de no colaborar, estarían condenando el proyecto al fracaso incluso antes de su lanzamiento, y renunciando a participar en la preparación del futuro desde las limitaciones del presente, premisa básica de la estrategia reformista (34).

La clave del proyecto Arias estaba en la regulación del derecho de asociación. Para el estudio del mismo se formaron dos comisiones, una en Presidencia, a instancias de Carro, y otra en el seno del Consejo Nacional del Movimiento. La primera, en la que participaron los *tácitos* Ortega y Díaz Ambrona y Arias Salgado, además de Cisneros, propugnaba un juego asociativo abierto a todas las fuerzas políticas con exclusión de los comunistas, en el cual las asociaciones estarían bajo el control del Gobierno y los tribunales. La comisión del Consejo Nacional, por su parte, registró un duro enfrentamiento entre aperturistas y continuistas, imponiéndose estos últimos. Franco recibió con escaso entusiasmo el proyecto de Presidencia, en vista de lo cual Arias acudió al presiden-

---

(33) Entrevistas del autor con Gabriel Cisneros, Antonio Carro y Pío Cabanillas (enero de 1986).

(34) Marcelino Oreja, Alejandro Royo Villanova y Ricardo de la Cierva se incorporaron al Ministerio de Información y Turismo; Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona, Gabriel Cisneros, José Ramón Lasuén y Luis Jáudenes, al de la Presidencia; y Landelino Lavilla, al de Industria.

te de las Cortes, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, quien elaboró un proyecto de ley basado en el informe del Consejo Nacional.

Incluso antes de la publicación de la versión final, los reformistas, por boca del grupo *Tácito*, habían advertido que «en ningún caso deben someterse las asociaciones políticas al control organizado de estructuras administrativas paralelas al Estado» (léase Consejo Nacional), reafirmando a la vez su fe en «la viabilidad de un asociacionismo en el marco de la comunión de principios, pero no, obligatoriamente, en el ámbito del Movimiento como organización». A pesar de ello, el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política finalmente publicado el 21 de diciembre de 1974 vino a confirmar el control ideológico y organizativo del Consejo Nacional. Como afirmaría Ortega y Díaz Ambrona, la ley «favorece principalmente la asociación de quienes no nos han permitido asociarnos».

La publicación del Estatuto vino a confirmar lo que muchos reformistas venían temiendo desde el cese de Cabanillas en octubre de 1974, motivado por su aperturismo informativo. En *Tácito* se produjo un acalorado debate, optándose por una respuesta contundente: «Se tuvo la oportunidad de elegir un camino, el que los discursos presidenciales señalaban y nosotros apoyamos. Se ha elegido otro». En vista de ello, en una reunión celebrada el 25 de enero de 1975, *Tácito* decidió rechazar el nuevo Estatuto, desmarcándose definitivamente del Gobierno. Aquellos miembros del grupo que habían sido partidarios de una postura más conciliadora, entre ellos Osorio, optarían por abandonarlo poco después.

A pesar de las limitaciones del Estatuto, D. Juan Carlos no era partidario de dejar pasar la oportunidad que podía suponer. Antes del verano de 1974, en una larga audiencia con Osorio, se había mostrado partidario de la existencia de «una fuerza política poderosa y abierta que, en la primera etapa de su reinado, apoyase la sucesión y orientase la transición». Poco después de la publicación del Estatuto, el príncipe encargó a Osorio la creación de una gran asociación política que aglutinase a los sectores del régimen proclives a una democratización cauta pero real, y que contribuyese a la futura consolidación de la Monarquía. Para garantizar su éxito, D. Juan Carlos creía conveniente una alianza entre José María de Areilza, Manuel Fraga y Federico Silva Muñoz. Con este fin, Osorio, hombre próximo a Silva, no dudó en explicar sus intenciones al presidente de la Conferencia Episcopal Española, Vicente Enrique y Tarancón, quien entendió que se trataba de «un proyecto para la convivencia nacional», llegando a afirmar que «una luz se enciende en el futuro de España» (35).

En opinión de Fraga, tenía poco sentido formar una alianza de estas características sin antes saber si el Gobierno estaba realmente dispuesto a democratizar el sistema, permitiendo el libre juego de las asociaciones. El 22 de enero de 1975, tras discutir el asunto con el príncipe, Fraga se reunió con Arias y

---

(35) OSORIO (1980), p. 33.



cinco de sus ministros para presentarles sus condiciones. Entre ellas se encontraban la reinterpretación del Movimiento como amplio marco constitucional y el gradual desmantelamiento de sus instituciones; la creación de unas Cortes bicamerales, con una cámara baja elegida por sufragio universal y otra parcialmente democrática, y el reconocimiento de la libertad sindical y el derecho de huelga. Arias trasladó su petición a Franco, que la consideró improcedente, en vista de lo cual Fraga dio por terminado el intento de formar una 'triple alianza' reformista al amparo del Estatuto. Por su parte, Silva Muñoz y Osorio lanzarían poco después una asociación propia, la Unión Democrática Española (UDE), de ideología democristiana (36).

El fracaso del programa aperturista de Arias Navarro hizo que el divorcio entre el Gobierno y los reformistas se hiciese cada vez más pronunciado. En abril de 1975, Ortega y Díaz Ambrona declaró que «mientras que en 1973 todavía existía la esperanza de una evolución gradual, hoy es evidente que nada salvo una reforma inmediata puede salvarnos de riesgos imprevisibles». En privado, el grupo *Tácito* era aún más explícito, como revela un documento interno que circuló en mayo, según el cual «no se pueden implementar las reformas debido al jefe del Estado y los grupos que influyen sobre él. La oposición nunca aceptará negociar con él y es imposible obtener apoyo o reconocimiento extranjero mientras Franco siga en el poder». En vista de ello, el grupo comenzó a mostrarse cada vez más partidario de la sucesión en vida, fórmula apoyada públicamente por Cabanillas. En octubre de 1975, un artículo de *Tácito*, en el que se afirmaba que el auténtico sucesor de Franco era el pueblo español, en vista de lo cual «una Monarquía para todos los españoles tiene que ser una Monarquía democrática», fue secuestrado por las autoridades.

Fraga también hizo lo posible por marcar distancias respecto del Gobierno. En abril de 1975, el recién nombrado ministro secretario general de Movimiento, Fernando Herrero Tejedor, le invitó a participar en la constitución de una asociación política plenamente respaldada por el ejecutivo, oferta que rechazó. (Dicha asociación se constituiría poco después con el nombre de Unión del Pueblo Español, primero bajo la dirección de Herrero Tejedor y, tras la muerte de éste, de Adolfo Suárez) (37). En mayo-junio, el todavía embajador en Londres publicó una versión actualizada de las posturas que venía defendiendo en los últimos años, y en verano decidió finalmente formar su propio grupo, Reforma Democrática, en claro desafío al Estatuto recién aprobado. En agosto, Fraga visitó por última vez a Franco, a quien procuró convencer de la idoneidad de su programa reformista, sin éxito. En el otoño, el embajador publicó una

---

(36) La UDE nació «con el firme propósito de conseguir que la Monarquía establecida presida un orden democrático». Entre los fundadores se encontraban Eduardo Carriles, Andrés Reguera, Virgilio Oñate y Enrique de la Mata, todos ellos futuros ministros de la Monarquía. La UDE contaba con 28 procuradores en las Cortes. Véase BAU (1991), pp. 288-99.

(37) A finales de 1976, los restos de la UDPE, capitaneados por Cruz Martínez Esteruelas, se integrarían en la federación de Alianza Popular.



serie de artículos basados en su conversación con el general en los que detallaba su programa reformista; Fraga preparaba así no sólo su retorno a la política activa, sino su candidatura a la presidencia del primer Gobierno de la Monarquía (38).

Para que no cupiese duda alguna sobre su actitud hacia el moribundo programa del presidente Arias, en el verano de 1975 unas setenta personalidades reformistas se agruparon en una plataforma denominada FEDISA, que más que una organización política constituyó un vehículo para expresar una toma de postura colectiva (39). Con notable sinceridad, sus promotores afirmaban esperar convertirse en una tercera fuerza, «distinta del régimen y no encajada en la oposición formal, que ofrezca una nueva posibilidad al país y a los centros reales de poder». FEDISA se proclamaba partidaria de llevar a cabo una auténtica democratización, pero «sin forzar la total revisión simultánea de instituciones existentes, con la consiguiente paralización de la vida política y económica del país». Según los promotores, su programa se realizaría «con la colaboración de las fuerzas de la oposición democrática y con el entendimiento internacional». Como era de esperar, dicho programa fue muy mal recibido por los sectores más intransigentes del régimen, y tanto en las Cortes como en la prensa del Movimiento proliferaron las acusaciones de traición y oportunismo.

La referencia de FEDISA a la oposición democrática no era un mero recurso retórico. Los reformistas siempre habían tenido buenas relaciones con la oposición semitolerada, algunos de cuyos dirigentes habían servido en el pasado al régimen. En enero de 1975, Ruiz Giménez había visitado a Fraga, antiguo colaborador suyo, para informarle que, a pesar de que su grupo político, Izquierda Democrática, no podía aceptar el nuevo Estatuto de Asociación, no verían con malos ojos que el embajador se decidiese a formar su propia asociación al amparo del mismo (40). Dos miembros destacados del mismo partido, Íñigo Cavero y Fernando Álvarez de Miranda, habían asistido regularmente a las reuniones de *Tácito*, hasta que éste optó por insitucionalizarse como embrión de un futuro partido político a mediados de 1975. Una vez iniciado el proceso democratizador, este vínculo entre sectores de la oposición semitolerada y los reformistas se convertiría en un factor decisivo tanto en las relaciones Gobier-

---

(38) Véase FRAGA IRIBARNE (1975).

(39) El primer comité ejecutivo de FEDISA estuvo formado por José María de Areilza, Manuel Fraga, Pío Cabanillas, Leopoldo Calvo Sotelo, Marcelino Oreja, Juan José Rosón, Manuel Escudero, José Luis Álvarez, José Luis Ruiz Navarro y Francisco Fernández Ordóñez. Salvo Escudero y Ruiz Navarro, todos ellos serían ministros en la etapa 1975-82, al igual que sus consocios Ricardo de la Cierva, José Lladó, Carlos Pérez de Bricio, Landelino Lavilla, Enrique Fuentes Quintana y José Manuel Otero Novas.

(40) Años antes, Fraga había declarado que «en una España desarrollada y civilizada como la que deseamos... hombres como Ruiz Giménez y sus ideas tienen que circular libremente». *Avanzada*, 1 de abril de 1971.

no-oposición como a la hora de formar candidaturas de cara a las primeras elecciones.

A pesar de tratarse de un producto típico de la vida política madrileña y de su visión un tanto centralista de la realidad española, el reformismo también procuró establecer vías de comunicación con los representantes del nacionalismo moderado, tanto en Cataluña como en el País Vasco. Jordi Pujol, por ejemplo, fue un interlocutor asiduo de Fraga a partir de 1972, mientras que *Tácito*, a través de Oreja principalmente, se mantuvo en contacto frecuente con nacionalistas de adscripción democristiana, tanto en Cataluña como en el País Vasco.

Por motivos obvios, los reformistas prestaron especial atención al campo socialista (41). Fraga tenía una relación antigua con Tierno Galván, uno de cuyos principales colaboradores, Fernando Morán, trabajó con él en la Embajada de Londres. En una reunión celebrada en febrero de 1975, Fraga prometió a Tierno la legalización del PSP cuando accediese al poder, mientras que éste aprovechó para pedirle que recordase a los dirigentes laboristas británicos que el PSOE no tenía el monopolio del socialismo en España (42). En lo que al PSOE se refiere, Fraga no llegó a establecer contacto con la dirección política surgida del Congreso de Suresnes, pero parece haberlo intentado. Según el testimonio de Felipe González, en el curso de una visita a Londres para una reunión de la Internacional Socialista en septiembre de 1975, una mano anónima le hizo llegar el programa de Reforma Democrática (43). *Tácito*, por su parte, hizo circular su programa de 1975 entre numerosos dirigentes socialistas. Antes de que concluyese el año, varios destacados reformistas, entre ellos Cabanillas y Calvo Sotelo, habían tenido oportunidad de conocer personalmente a González.

En vísperas de la muerte de Franco, los principales núcleos reformistas se mostraban contrarios a una participación de los comunistas en el proceso democratizador. En primer lugar, se temía que una legalización prematura de los mismos provocaría la intervención de los sectores más politizados de la cúpula militar, lo cual daría al traste con la posibilidad de un cambio gradual y controlado. También existía el temor a que los sectores más conservadores de su electorado potencial, que todavía relacionaba al partido comunista y a sus dirigentes con épocas pasadas, retirasen su apoyo al proyecto reformista si se per-

---

(41) En diciembre de 1974, Fraga afirmaría: «Hay pues, y son necesarias, y no pueden cometer mayor error que negarse la una a la otra, una derecha legítima y una izquierda también legítima: ambas pueden ser correctas y civilizadas, y por primera vez, quizá desde 1808, existe la posibilidad de que ambas sirvan al país sin trágicas y sin desplantes». *ABC*, 10 de diciembre de 1974.

(42) A petición de Tierno Galván, en enero de 1975 Fraga había obtenido de las autoridades españolas la puesta en libertad de Donato Fuejo, militante del PSP. TIERNO GALVÁN (1982), pp. 444-45.

(43) Felipe González, en el *Seminario sobre la Transición Política Española*, Fundación José Ortega y Gasset, Toledo, mayo de 1984.

mitía su participación. No deja de ser significativo que en vísperas de la muerte de Franco, todos aquellos que se creían destinados a formar parte del primer gobierno de la Monarquía —incluido Areilza— se apresurasen a excluir públicamente a los comunistas del futuro proceso democratizador.

No obstante lo anterior, y al menos en privado, los reformistas eran considerablemente más pragmáticos. Como afirmaba un documento elaborado por *Tácito* con vistas a la creación de FEDISA, se pretendía crear un juego político «con admisión incluso del Partido Comunista, una vez organizado *sin él* el sistema democrático». A pesar de que GODSA había decidido excluir a los comunistas de sus contactos con la oposición a mediados de 1974, a principios de 1975 Fraga informaría a Tierno de su disposición a hablar con el PCE, cuya futura participación consideraba no sólo posible, sino incluso necesaria. Por su parte, y a pesar de haber repudiado públicamente el comunismo a finales de 1974, *Tácito* mantuvo discretos contactos con dirigentes comunistas antes de la muerte de Franco (44).

A pesar de los esfuerzos de los reformistas, tanto la Junta Democrática, formada a instancias del PCE, como la Plataforma de Convergencia Democrática, auspiciada por el PSOE e Izquierda Democrática, recibieron sus iniciativas con frialdad, cuando no con hostilidad. En público al menos, la oposición rupturista rechazaba el reformismo como fórmula destinada a continuar el régimen tras un superficial revoque de fachada. Sin embargo, los reformistas creyeron adivinar mayor pragmatismo en las filas de la oposición del que pudiera sugerir dicha postura. Según el documento de *Tácito* anteriormente citado, la tercera vía reformista era viable, entre otros motivos, porque «desde la oposición hay todo un sector que aunque no cree en la operación, o no le gusta, la apoyaría si progresa y, desde luego, jugaría si se consigue realizar, es decir, participaría en la vida política. E incluso no se opondría a su realización, sobre todo si se establecen los contactos necesarios y se dan las explicaciones previas». Desde esta perspectiva, la oposición carecía de un programa viable, ya que no sería capaz ni de derrocar a Franco ni de imponer tras su muerte la llamada ruptura democrática, en vista de lo cual estaba condenada a entenderse con un futuro gobierno de inspiración reformista.

##### 5. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LOS REFORMISTAS EN EL PODER

Debido en parte al fracaso del proyecto asociacionista anunciado el 12 de febrero de 1974, al producirse la muerte de Franco los reformistas todavía no habían solucionado su problema de liderazgo, lo cual habría de convertirse en

---

(44) Documento sin título, firmado por Oreja, fechado el 20 de junio de 1975. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre. TIerno GALVÁN (1982), pp. 442-44. *TÁCITO*, 'Puntualizaciones', *Ya*, 20 de septiembre de 1974.

un grave obstáculo durante los primeros meses del reinado de D. Juan Carlos. Precisamente por ello, a la hora de formar su primer gobierno, el Rey intentó imponer a Arias la misma *troika* que había deseado ver unida a principios de 1975, formada por Areilza, Fraga y Silva Muñoz. Como en la ocasión anterior, este último puso demasiadas condiciones, quedando apartado del Gobierno y, por extensión, del proceso democratizador. Al mismo tiempo, D. Juan Carlos apoyó la presencia en el gabinete de políticos más jóvenes, entre ellos Martín Villa, Calvo Sotelo y Suárez.

En ocasiones, la etapa 1976-77 ha sido analizada en función de la rivalidad entre dos proyectos reformistas claramente diferenciados, uno más limitado, impulsado por Fraga, y otro más audaz, llevado finalmente a la práctica por Suárez. Aun siendo así, a nuestro entender resulta más clarificador estudiar los hechos a la luz de la lucha por el poder en el seno de la élite reformista, sin perder nunca de vista la notable fluidez del proceso en su conjunto.

Como ya había ocurrido a principios de 1974, ante la decisión del Rey de mantener a Arias en la presidencia tras la muerte de Franco, los reformistas tuvieron que optar entre colaborar con el Gobierno o esperar a que se clarificase la situación. En esta ocasión, animado sin duda por la oferta de una cartera y la vicepresidencia política del Gobierno, Fraga estimó que sí se daban las condiciones mínimas para participar, opinión que no fue compartida por muchos de sus colaboradores. Para quienes se habían mostrado partidarios de seguir apoyando a Arias a pesar de la crisis de octubre de 1974 y las limitaciones del Estatuto, entre ellos Osorio, el camino a seguir tampoco ofrecía muchas dudas.

La reforma planteada por Fraga y elaborada en la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional del Movimiento a principios de 1976 resultó claramente insuficiente. Ésta contemplaba la creación de un Congreso de 300 diputados, elegidos por sufragio universal, y un cámara alta de 285 escaños, que ocuparían cuatro senadores elegidos por cada provincia (dos a propuesta de las diputaciones y ayuntamientos, y otros dos a sugerencia de los órganos sindicales de trabajadores y empresarios), así como 40 representantes permanentes, 25 senadores de designación real y 20 representantes de diversas corporaciones públicas. En teoría, la representatividad del Senado iría en aumento a medida que fuesen democratizándose las instituciones representadas en él (como había vaticinado en su día el informe de Jorge de Esteban). Sin embargo, el hecho de otorgar a ambas cámaras idénticos poderes, de dar al Senado un mandato de seis años, frente a los cuatro del Congreso, y de entregar a la cámara alta la iniciativa en ulteriores reformas constitucionales, reflejaba una escasa confianza en la cámara democráticamente elegida. De haber sido aprobada, y en el supuesto muy poco probable de que hubiese sido aceptada por la oposición, la negativa de Fraga a abrir un período constituyente hubiese dado paso a un sistema político híbrido, a la vez complejo y confuso, de imposible consolidación. En realidad, toda la estrategia del ministro de la Gobernación había sido concebida para las circunstancias de 1974-75, y su autor no supo adaptarla a la nueva situación.

Como vimos más arriba, D. Juan Carlos había depositado inicialmente sus esperanzas en los reformistas más veteranos. Sin embargo, pronto comprobó que no sólo eran incapaces de ponerse de acuerdo entre ellos y de superar la oposición de los inmovilistas, sino que, además, las dificultades del Gobierno redundaban en contra del prestigio y asentamiento de la propia institución monárquica. Para el Rey, los reformistas eran de utilidad en la medida en que pudieran contribuir a un proceso de democratización imprescindible para la consolidación de la Monarquía. Ello explica, en última instancia, la decisión del monarca de prescindir de Arias en julio de 1976 y dar paso a un gobierno formado mayoritariamente por políticos de su propia generación.

El nombramiento del entonces ministro secretario general del Movimiento, Adolfo Suárez, no fue bien recibido inicialmente en los círculos reformistas. Muy pocos recordaban que unos meses antes, en el funeral de su mentor, Herro Tejedor, había vinculado públicamente su futuro al de «una democracia libre y apacible». Otros, al menos, habían tomado nota de su defensa de la Ley de Asociación en junio de 1976 en las Cortes. En su discurso, Suárez había argumentado hábilmente que el reconocimiento de derechos políticos básicos como el derecho de asociación no representaba una ruptura con el pasado, sino más bien la culminación del proceso de reconstrucción nacional que había durado cuarenta años. Bajo Franco, los españoles habían conocido la paz, la justicia social y el desarrollo económico y cultural, pero los derechos políticos «no alcanzaron una plena operatividad práctica»; tras décadas de evolución, había llegado el momento de «terminar la obra». Así pues, el proyecto pretendía ante todo reconocer «el pluralismo de nuestra sociedad», creando cauces para su expresión y dando cabida «a todos los grupos sinceramente democráticos, con aspiraciones de poder, con voluntad de ofrecer una alternativa de gobierno». Por otro lado, era notorio que ya existían en España «fuerzas organizadas... llámense o no partidos», en vista de lo cual era necesario acomodar «el derecho a la realidad», o, en frase que haría fortuna, «elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es normal». Pero ello no debía verse como un mal necesario, sino como algo positivo e incluso imprescindible: los partidos evitarían que los grupos de presión se instalasen entre el pueblo y sus gobernantes, y permitirían a la mayoría silenciosa expresarse libremente, contribuyendo a aislar a quienes no deseaban participar en el futuro juego democrático. A su modo de ver, en España ya se cumplían las condiciones necesarias para que el pluralismo fuese «integrador y no disgregador», lo cual aconsejaba «darle una más amplia oportunidad a la libertad y a la democracia» (45).

A su llegada a la presidencia del Gobierno, Suárez carecía de un equipo de colaboradores al que poder recurrir, ya que la organización a la que estaba vinculado al producirse la muerte de Franco, la UDPE, tenía una imagen marcadamente continuista. En vista de ello, y con la colaboración de Osorio, incorporó

---

(45) POWELL (2004), pp. 84-85.

a su gabinete a numerosos reformistas de la ‘generación del príncipe’, la mayoría de ellos vinculados a *Tácito* y a la UDE (46). El apoyo de Osorio contribuyó sobre todo a que reformistas como Oreja o Lavilla, que inicialmente habían interpretado el nombramiento de Suárez como un triunfo del *búnker*, aceptasen incorporarse al nuevo Gobierno.

Desde el momento mismo de su nombramiento, Suárez hizo gala de un inusitado talante liberal, y dio pruebas sobradas de querer liderar un proceso democratizador de carácter eminentemente incluyente. En su primer mensaje televisado recordó que «la Corona tiene voluntad expresa de alcanzar una democracia moderna para España», y prometió «respetar al adversario y ofrecerle la posibilidad de colaborar». Poco después, presentó un programa de gobierno que, partiendo de la premisa de que «la soberanía reside en el pueblo», se proponía «la instauración de un sistema político democrático basado en la garantía de los derechos y libertades cívicas, en la igualdad de oportunidades políticas para todos los grupos políticos y la aceptación del pluralismo real». Más concretamente, se trataba de lograr que «los gobiernos del futuro sean el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles». En septiembre, al presentar el texto del proyecto de Ley para la Reforma Política, Suárez se refirió a la necesidad de garantizar la transición pacífica de «un sistema de delegación legítima de autoridad a otro de participación plena y responsable». El presidente reconoció que podía haber sucumbido a la tentación de redactar su propia Constitución, pero había preferido invitar a la nación a expresar sus opiniones a través de las futuras Cortes democráticas. También podía haber llegado a un acercamiento con la oposición, pero ello habría sido antidemocrático, porque el derecho a hablar en nombre de otros sólo podía adquirirse en las urnas. Fiel a la filosofía reformista que le había llevado al poder, Suárez concluyó afirmando que la reforma prevista «arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos... no puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos un vacío de legalidad. No puede producirse ese vacío porque España es un estado de derecho que se basa en la primacía de la ley».

De un tiempo a esta parte viene ganando terreno la idea de que Fernández Miranda, presidente de las Cortes y del Consejo del Reino desde diciembre de 1975, fue el verdadero padre intelectual del proyecto de Ley para la Reforma Política y, por extensión, de la operación reformista en su conjunto. Si bien es indudable que el primer borrador del proyecto salió de su pluma, no es menos cierto que una comisión restringida del Gobierno, dominada por antiguos miembros de *Tácito*-UDE, mejoró sensiblemente el texto original. Éste preveía la creación de un Congreso compuesto por 350 representantes elegidos por su-

---

(46) *TÁCITO*-UDE contribuyó con siete ministros al Gobierno de julio de 1976: Eduardo Carriles, Leopoldo Calvo Sotelo, Landelino Lavilla, Enrique de la Mata, Marcelino Oreja, Alfonso Osorio y Andrés Reguera.



fragio universal, así como de un Senado de 250 miembros, de los cuales 102 serían elegidos por las provincias, 40 por las universidades y corporaciones locales, 50 por las corporaciones profesionales, 40 por el Rey y 18 por el Gobierno. Tras su paso por la comisión gubernamental, la composición del Senado, que recordaba a la del proyecto presentado por Fraga, fue modificada para acomodar a 204 representantes de «las entidades territoriales» elegidos por sufragio universal, así como a un número de senadores designados por el Rey no superior a la quinta parte de los democráticamente elegidos.

En contra de lo que a menudo se afirma, el Gobierno Suárez no ocultó en ningún momento las consecuencias de la aprobación de la Ley para la Reforma Política. Más aún, cabe afirmar que aprovechó el debate sobre la misma para realizar algunas aclaraciones sobre el tipo de democracia incluyente que deseaba ver implantada. Como explicó ante las Cortes el ministro de Justicia, el *tácito* Lavilla, «el Gobierno considera que el acceso pacífico a la democracia requiere la formación de sólidos grupos políticos cuyo principio y fundamento ha de ser la coincidencia en las opciones fundamentales sobre los problemas de la vida política», añadiendo a continuación que «para alcanzar la concordia en una sociedad pluralista sólo hay un camino: el diálogo y el compromiso». Por su parte, la ponente Belén Landáburu haría una defensa de la ley basada en la conjugación de la soberanía popular y los principios lockeanos del liberalismo, al afirmar que «la mayoría es instrumento de la democracia, no el fin, que es la libertad del hombre... la democracia, además, tiene que asegurar y garantizar la libertad de la minoría», que «tiene derechos que la mayoría no puede desconocer» (47).

Tras la aprobación de la Ley mediante referéndum el 15 de diciembre de 1976, Suárez abrió formalmente negociaciones con la oposición democrática a fin de allanar el camino que debía conducir a la celebración de las primeras elecciones democráticas desde 1936. En pocos meses, se legalizaron los sindicatos y los partidos políticos (incluido el comunista), se desmantelaron las instituciones del Movimiento y se aprobó una nueva ley electoral. Y lo que es más importante, la negociación y el acuerdo entre el Gobierno y la oposición aceleraron la legitimación de ambos a ojos de la población.

El éxito de Suárez desconcertó a los sectores reformistas que hasta entonces se habían considerado los protagonistas naturales del proceso democratizador. En septiembre de 1976, Fraga y Areilza reconocieron en privado la viabilidad de las reformas previstas, e identificaron la existencia de dos opciones: podían competir con el presidente por la marca centrista, lo cual tenía escasas probabilidades de éxito, dado que no eran ellos quienes ostentaban el poder, o bien crear un gran partido conservador que incorporase a toda la derecha, incluida la autoritaria, con el fin de que ésta fuese aceptando la reforma. «A Fraga», observaría Areilza tras la reunión, «le parece que éste es su puesto: en la derecha, con-

---

(47) ÁLVAREZ TARDÍO (2005), pp. 143-44.



virtiéndola en ‘derecha civilizada’ previamente». Poco después nacería Alianza Popular, concebida como confederación de grupos de notables franquistas, varios de los cuales se habían acogido al Estatuto de 1974 (48).

La decisión de Fraga habría de marcar la evolución futura del campo liberal-conservador español durante más de una década. En parte, es posible que estuviese motivada por la necesidad de acomodar su oferta política a las fuentes de financiación disponibles. Sin embargo, también parece sugerir que la contradicción (o tensión) que siempre existió entre sus instintos conservadores y sus creencias liberales se resolvió finalmente a favor de los primeros. Sea como fuere, la creación de AP provocó una profunda crisis en el seno de su propio grupo, Reforma Democrática, muchos de cuyos componentes optaron por abandonar la organización, uniéndose poco después al centrismo próximo al Gobierno.

Es indudable que también influyó en el ánimo de Fraga el deseo de condicionar a Suárez, obligándole a negociar la futura ley electoral, e incluso algún tipo de pacto de cara a las primeras elecciones. Durante el debate sobre la Ley para la Reforma Política, celebrado en noviembre de 1976, los 183 procuradores de Alianza Popular presentes en las Cortes franquistas, que apoyaban la adopción de un sistema mayoritario tanto para el Congreso como para el Senado, obligaron al Gobierno a introducir algunos correctivos al sistema proporcional inicialmente previsto para la elección del primero. Por paradójico que parezca, a la larga, la presencia de un bloque de procuradores aliancistas dispuestos a negociar con el Gobierno facilitó la aprobación de la Ley, ya que contribuyó a crear la impresión de que el Gobierno no había podido imponer su proyecto de forma unilateral. Sin proponérselo, los aliancistas también facilitaron la tarea del Gobierno a la hora de negociar la ley electoral, ya que éste pudo atribuirles el hecho de haber tenido que introducir unos correctivos que no eran del agrado de la oposición democrática, y que en la práctica habrían de favorecer a la Unión de Centro Democrático.

Sea como fuere, cabe pensar que Fraga cometió un grave error al valorar la situación política en el otoño de 1976. Ante todo, no supo comprender que esos sectores moderados de la sociedad española a los que creía haberse dirigido durante años no eran ni tan conservadores ni tan aprensivos como había imaginado. Los sectores menos movilizados de la sociedad pronto se mostraron dispuestos a apoyar a un Gobierno como el de Suárez, capaz de alejar el espectro del enfrentamiento fratricida, e incluso a ilusionarse con un proyecto democratizador valiente y reconciliador. También se equivocó Fraga si pensó que su reputación reformista, de por sí seriamente dañada como resultado de su actuación como ministro de la Gobernación, podía sobrevivir a una alianza con los representantes de los sectores menos evolucionados del franquismo, la mayoría de los cuales abandonarían AP tras declararse incompatibles con la Constitu-

---

(48) AREILZA (1982), pp. 36-38 y 42-44.

ción de 1978 (49). Fraga pagaría el precio en las elecciones de 1977 y de nuevo en las de 1979, a pesar de sus esfuerzos por rectificar el error mediante una alianza con algunos de quienes se había distanciado en 1976. Por otro lado, tal y como se había propuesto, su elección de espacio político contribuiría de forma decisiva a la incorporación de importantes sectores de la derecha al sistema democrático.

Así las cosas, a partir del otoño de 1976 los reformistas tuvieron que elegir entre acatar el liderazgo de Suárez y la autoridad de su gobierno, intentar organizarse independientemente de cara a las futuras elecciones, o acompañar a Fraga en su difícil singladura. Como pronto descubrieron los promotores del Partido Popular, liderado por Areilza y Cabanillas, en realidad la opción intermedia no era tal, ya que conducía irremediamente o bien a la primera solución o bien al suicidio político. En algunos grupos reformistas, como la UDE, la necesidad de elegir entre la opción gubernamental y la fraguista se tradujo en un profundo desgarró, que acabaría con la propia organización. La mayoría progubernamental, pilotada por Osorio, terminaría por unirse al Partido Popular Demócrata Cristiano liderado por Álvarez de Miranda, que había abandonado poco antes a Ruiz Giménez, formando un nuevo Partido Demócrata Cristiano, mientras que la minoría leal a Silva Muñoz prefirió adherirse a Alianza Popular.

El complejo proceso que condujo a la creación de Unión de Centro Democrático bajo el liderazgo de Suárez en la primavera de 1977 puso de manifiesto varios de los dilemas organizativos e ideológicos a los que se venían enfrentando los reformistas desde el inicio de la década. En primer lugar, a fin de diluir su propia imagen de alto funcionario franquista, Suárez quiso asociarse con la oposición antifranquista moderada, que contaba con dirigentes de impecable pedigrí democrático y un cierto reconocimiento exterior. De ahí en parte la incorporación a UCD de fuerzas tales como la Federación de Partidos Demócratas y Liberales de Joaquín Garrigues Walker o el Partido Demócrata Popular de Ignacio Camuñas, reconocidas ambas por la Internacional Liberal. Sin embargo, el conflicto nunca resuelto entre los reformistas que habían ocupado cargos políticos bajo el régimen y la oposición antifranquista no izquierdista hizo imposible un acuerdo con los dirigentes de los principales grupos demócrata cristianos, Ruiz Giménez y Gil Robles, debido sobre todo a la negativa de este último. A pesar de ello, y de estar compitiendo por el mismo electorado, Suárez ayudaría a financiar la campaña electoral de los democristianos, por entender que todas las grandes ideologías presentes en la sociedad española debían estar representadas en la futuras Cortes (50). Por otro lado, a pesar de haberle confesado

---

(49) En muchos sentidos, Fraga seguía anclado en los años sesenta. Según Fernando Bau, procurador familiar y miembro fundador de la UDE que acabaría uniéndose a Alianza Popular, a Fraga no le interesaba la incorporación del grupo a su proyecto, sino tan sólo «la del nombre de Federico Silva, y todo su caudal político acumulado en una brillante gestión ministerial». BAU (1991), p. 297.

(50) OTERO NOVAS (1987), pp. 29-31.

a Osorio en privado su afinidad ideológica con la democracia cristiana, y no obstante las tensiones a que pudiera dar lugar, Suárez fue consciente de la necesidad de sumar otras sensibilidades políticas, de orientación liberal y social demócrata fundamentalmente, para dotar a la futura coalición centrista de mayor atractivo electoral. Por último, el presidente entendió que sería conveniente contar con la aportación de dirigentes locales y provinciales con cierta experiencia política, que evidentemente sólo habrían podido adquirir en las instituciones del régimen franquista, dando lugar a la incorporación de numerosos 'azules' o 'independientes', pastoreados por Martín Villa. No resulta fácil cuantificar el impacto global del desembarco de Suárez y su gobierno en las listas de UCD, ya que algunos de los 'independientes' formaron sus propios partidos para ingresar en la coalición, caso de Enrique Sánchez de León y su Acción Regional Extremeña, o de Lorenzo Olarte y su Unión Canaria, mientras que otros se unieron a formaciones ya existentes, sobre todo el Partido Popular. No obstante, resulta llamativo que de los 166 candidatos de UCD que obtuvieron un escaño, el 33,4% eran 'azules' o 'independientes', mientras que los candidatos del PP y el PDC sólo ocuparon el 30,4% de los escaños de la coalición. También puede deducirse el peso del gobierno del hecho que 17 de los 51 candidatos que encabezaron las listas de UCD al Congreso habían sido previamente procuradores en las Cortes orgánicas.

La principal preocupación de Suárez en relación con las primeras elecciones legislativas siempre fue que nadie pudiese cuestionar su carácter plenamente democrático, objetivo que sin duda logró. Por otro lado, los resultados cosechados fueron quizás los más idóneos para el posterior proceso constituyente, caracterizado por la búsqueda permanente del consenso: el reformismo centrista venció pero sin obtener la mayoría absoluta; el principal partido de la izquierda se convirtió en una clara alternativa de gobierno; y los nacionalistas vascos y catalanes obtuvieron una holgada representación.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

La actividad de los núcleos reformistas estudiada en estas páginas jugó un papel decisivo en la crisis del régimen franquista y el posterior proceso de democratización. En el crepúsculo del régimen, la postura reformista contribuyó a hacer inviable el proyecto continuista acariciado por los sectores ortodoxos del mismo. La existencia de un vivo debate en el seno de la clase política del régimen resquebrajó su siempre frágil unidad, con el agravante de que se realizó de cara a la opinión pública, ya que los reformistas buscaban precisamente movilizar a los sectores más pasivos de la sociedad. Esta labor propagandística contribuyó, a su vez, a que sectores cualitativamente influyentes de la sociedad fuesen aceptando la noción de un tránsito pacífico y gradual hacia una democracia de corte occidental. Tras la muerte de Franco, el reformismo aportaría muchos de

los hombres e ideas que hicieron posible el original proceso de transición vivido en España. Algunos de quienes hoy manifiestan dudas sobre las virtudes del modelo español de transición harían bien en reconocer que hacer tabla rasa del pasado inmediato — como hubiese exigido el método rupturista — habría implicado la exclusión automática de amplios sectores sociales y políticos, lo cual se habría traducido en un serio déficit de legitimación para el nuevo sistema constitucional, como ya ocurrió en 1931. Como observa Julián Casanova, «gran parte de los especialistas suponen que las transiciones vía transacción, iniciadas y negociadas desde arriba, tenderán a demostrar una mayor continuidad entre los regímenes autoritarios y los democráticos, así como una ruptura democrática menos nítida y mayores problemas en la consolidación democrática, porque impiden cambios democráticos. La transición española no apoya tal suposición. Paradójicamente, el caso más puro de desvinculación desde arriba dentro de la legalidad vigente creó las condiciones más favorables para una ruptura clara y para la constitución de una democrática auténticamente nueva» (51).

Debido sobre todo a su visión elitista de la política y de la sociedad, así como a las rivalidades surgidas a lo largo de la etapa 1969-76, la contribución del reformismo a la creación del nuevo sistema de partidos resulta algo más discutible. Podría argumentarse, por ejemplo, que la UCD fue un partido netamente reformista, en el sentido de que se creó desde el poder, sin dejar de ser una coalición de notables, y sin mostrar gran preocupación por las cuestiones programáticas u organizativas. También podría objetarse que la confrontación entre diversos proyectos reformistas dio lugar a una absurda rivalidad entre UCD y AP, que no sólo hizo imposible la creación de una gran fuerza liberal-conservadora hasta finales de los años ochenta, sino que también explicaría la negativa de Suárez a colaborar con Fraga incluso en momentos de grave crisis política, como la vivida en 1980-81. Sin embargo, también podría argumentarse que durante esos años se rehuyó muy conscientemente de la creación de grandes bloques ideológicamente enfrentados, a fin de evitar una dinámica polarizadora y frentista como la que había caracterizado a la II República. Sea como fuere, parece innegable que sin los reformistas la aportación del centro-derecha al sistema democrático en ciernes habría sido mucho menos constructiva y estabilizadora.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR FERNÁNDEZ, PALOMA (1996): *Memoria y olvido de la Guerra Civil española* Madrid, Alianza.
- ÁLVAREZ TARDÍO, MANUEL (2005): *El camino a la democracia en España*, Madrid, Gota a Gota.
- AREILZA, JOSÉ MARÍA (1983): *Cuadernos de la transición*, Barcelona, Planeta.

---

(51) CASANOVA (1994).

- ARIAS SALGADO, RAFAEL (1974): «Polémica sobre la interpretación de las Leyes Fundamentales: dimensión política y dimensión técnico-jurídica», *Sistema*, nº 5, abril.
- BAU CARPI, FERNANDO (1991): *Crónica de veinte años*, Tortosa, Cooperativa Gráfica Dertosense.
- CASANOVA, JULIÁN (1994): «Las enseñanzas de la transición democrática en España», en *Ayer*, nº 15.
- ESTEBAN *et al.*, JORGE (1973): *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL (1972): *El desarrollo político*, Barcelona, Grijalbo.
- (1972\*\*): «La Monarquía como forma de Estado», en VV.AA.: *Estudios de Ciencia Política y Social*, Madrid.
- (1973): *Legitimidad y representación*, Barcelona, Grijalbo.
- (1975): *Un objetivo nacional*, Barcelona, Dirosa.
- GODSA (1976): *Libro Blanco para la Reforma Democrática*, Madrid.
- HENRÍQUEZ, RUBENS (1977): *Selección de debates*, Santa Cruz de Tenerife.
- HERRERO DE MIÑÓN, MIGUEL (1972): *El principio monárquico. Un estudio sobre la soberanía del Rey en las Leyes Fundamentales*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.
- IGLESIAS SELGAS, CARLOS (1971): *Un régimen social moderno*, Bilbao, Mensajero.
- JULIÁ, SANTOS (1991): «Sociedad y Política», en Manuel Tuñón de Lara y otros: *Transición y democracia (1973-1985)*, *Historia de España*, vol. X\*\*, Barcelona, Labor.
- MARTÍN VILLA, RODOLFO (1984): *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta.
- MORODO, RAÚL (1984): *La transición política*, Tecnos, Madrid, Tecnos.
- OTERO NOVAS, JOSÉ MANUEL (1987): *Nuestra democracia puede morir*, Barcelona, Plaza & Janes.
- OSORIO, ALFONSO (1980): *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta.
- PENELLA, MANUEL (2005): *Los orígenes y la evolución del Partido Popular. Tomo I: Una historia de AP, 1973-1989*, Salamanca, Caja Duero.
- POWELL, CHARLES (1990): «The *Tácito* group and the transition to democracy, 1973-77», en Frances Lannon y Paul Preston (eds.): *Elites and Power in Twentieth-Century Spain*, Oxford, Oxford University Press.
- (2003): «El Rey y la Monarquía en la transición a la democracia en España», *Aportes*, 53, XVIII, nº 3.
- (2004): *Adolfo Suárez. El presidente que se hizo a sí mismo*, Barcelona, Ediciones B.
- TÁCITO (1975): *Tácito*, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, S.A.
- TIERNO GALVÁN, ENRIQUE (1982): *Cabos sueltos*, Barcelona, Bruguera.