

## CRISIS DEL FRANQUISMO, REFORMISMO Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

*Charles T. Powell*

El presente trabajo pretende analizar el pensamiento político, la estrategia y la actuación de los elementos reformistas de la élite política franquista en la etapa 1973-77. Según nuestro análisis, pueden clasificarse como reformistas aquéllos que defendieron públicamente posturas democratizadoras en el seno del régimen autoritario antes de la muerte de Franco, y que posteriormente aceptaron —con distintos grados de entusiasmo— las consecuencias del proceso constituyente de 1976-78. Desde nuestro punto de vista, la filosofía y estrategia reformistas pueden interpretarse como expresión de una reacción conservadora y eminentemente pragmática ante la inminente desaparición de un régimen autoritario de signo derechista. 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, contribuyendo de forma destacada al tránsito a la democracia. Por último, el reformismo llevó a cabo una importante contribución a la consolidación de una monarquía parlamentaria en España al incorporar al proceso democrático amplios sectores previamente desmovilizados.

En Feliciano Montero y José M<sup>a</sup> Martín Arce (eds.), *Las derechas en la España contemporánea*, Anthropos, Barcelona, 1997.

## 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 1966. Simplificando un tanto, puede decirse que, a partir de entonces, empezaron a surgir voces entre las clases políticas del régimen partidarias de una institucionalización definitiva del mismo. El debate habría de centrarse 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. 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», su sucesor, Torcuato Fernández Miranda, nombrado por Carrero para transformar la Secretaría General en un 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 reformistas 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, 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.

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 reunían periódicamente para unificar criterios de cara a su actuación en las instituciones políticas del

régimen.<sup>1</sup> 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 se subrayaba 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», exigiéndose asimismo «nuevos y más amplios cauces de participación política». Una parte importante del «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 sus promotores, Adolfo Suárez se mantuvo siempre al margen de estas iniciativas.<sup>2</sup>

El primer grupo reformista 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.<sup>3</sup> En vista del nombramiento de Carrero 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 aceptaría 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 reformista 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 reformista más cohesionado fue sin duda el grupo Tácito, creado a partir de una iniciativa de Abelardo Algora, secretario general de la 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 varios periódicos de ámbito provincial.<sup>4</sup> Entre sus miembros más destacados se encontraban el infatigable consejero nacional Marcelino Oreja, el también procurador Leopoldo Calvo Sotelo, y los procuradores familiares Alfonso Osorio, Enrique de la Mata y Andrés Reguera, todos ellos futuros ministros de la Monarquía.

1. El grupo estaba compuesto por Rafael Cabello de Alba, Rodolfo Martín Villa, Marcelino Oreja, José Miguel Ortíz Bortás, Gabriel Cisneros, Enrique Sánchez de León, Miguel Primo de Rivera, Nicolás Franco, Rafael Ruiz Gallardón y Fernando Ybarra, cinco de los cuales obtendrían un escaño en las Cortes de 1977.

2. Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, Barcelona, 1984, 49.

3. Entre sus miembros se encontraban Félix Pastor Ricruejo, Carlos Argos, José Manuel Romay y Manuel Milián.

4. Sobre el grupo Tácito véase mi artículo «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, 1990.

## La filosofía y estrategia reformistas

A pesar de sus distintas procedencias ideológicas y de la presencia en su seno de políticos pertenecientes a distintas generaciones, los reformistas compartían una visión común de la historia reciente de España, visión que sin duda merece el adjetivo de conservadora. Para ellos, la II República constituía una de las páginas más desdichadas de la historia de España, si bien algunos estaban dispuestos a reconocer que su proclamación había suscitado legítimas esperanzas de una mayor justicia social y mayores libertades políticas. El caos de la etapa republicana no se entendía como fruto inevitable de una democracia liberal que en realidad jamás había llegado a establecerse, sino más bien como resultado del intento de establecer un régimen de este tipo en unas circunstancias en las que no existían los requisitos sociales, económicos y políticos para sustentarlo.<sup>5</sup> De acuerdo con esta visión, ni la izquierda ni la derecha habían gobernado democráticamente bajo la II República, lo cual les permitía cuestionar las credenciales democráticas supuestamente adquiridas por los partidarios de la República en las elecciones de 1931-36. Según los reformistas, el alzamiento del 18 de julio, que por lo general había merecido el apoyo de sus progenitores, había surgido como un mal necesario, y la Guerra Civil había supuesto una tragedia nacional de la cual no podía responder en exclusiva ninguna de las partes en contienda. La mayoría de los reformistas, pertenecientes a la generación nacida poco antes, durante o poco después de la contienda civil, sentían como asunto prioritario una auténtica reconciliación nacional, sin la cual los españoles jamás superarían el trauma de la guerra.<sup>6</sup> Implícitamente al menos, los reformistas reconocían que dicha reconciliación no podría completarse mientras Franco estuviese en el poder. Incluso antes de su muerte, hubo reformistas que se proclamaron partidarios de una amnistía política sincera como medida reconciliadora.<sup>7</sup>

Como era de esperar, los reformistas juzgaban al régimen de Franco con cierta benevolencia. Las dificultades atravesadas por el país durante las dos primeras décadas de su existencia eran atribuidas a las consecuencias propias de una guerra civil, así como al aislamiento inicialmente impuesto

por las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial. A pesar de ello, a partir de 1959 había 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 había 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. En otras palabras, 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 de su entorno.<sup>8</sup>

La postura reformista 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. Dicha paradoja no parecía sorprenderles, debido en parte a su visión paternalista de los objetivos del régimen. Desde su punto de vista, era evidente que este último jamás habría sido tan mezquino como para haber procurado frenar o ralentizar el desarrollo socioeconómico del país al comprobar que los cambios resultantes podían privarle de apoyos importantes y fomentar la creación de nuevos focos de oposición. En palabras de Fraga, uno de los principales logros del franquismo había 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 mostrase crecientemente incapaz de satisfacer las necesidades —no sólo políticas, sino también económicas y culturales— de la nueva sociedad, a cuyo alumbramiento supuestamente había contribuido. Por decirlo en lenguaje reformista, 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 supervivencia de la segunda.<sup>9</sup>

El hecho 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. Los reformistas dudaban que, con Carrero o sin él, el régimen pudiese 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

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

6. El programa de Tácito (1975) afirmaba: «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». Tácito, Madrid, 1975, 28. Incluso Fraga, nacido en 1922, y por lo tanto miembro de una generación anterior, declaró en 1972 que «habría llegado el momento no sólo del perdón mutuo, sino del olvido, de ese olvido generoso del corazón que deja intacta la experiencia».

7. Véase la moción sobre la situación política española presentada en las Cortes por el Grupo Parlamentario Independiente en Rubens Henríquez, *Selección de debates*, Santa Cruz de Tenerife, 1977, 5.

8. Véase por ejemplo Manuel Fraga Iribarne, *Legitimidad y representación*, Barcelona, 1973, 313-314. 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 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».

9. Véase Manuel Fraga Iribarne, *El desarrollo político*, Barcelona, 1972, *passim*. Tácito, «Una oportunidad de futuro», 21 de enero, 1975.

autoridad no es transmisible a persona alguna». En otras palabras, el régimen parecía ignorar que «en cuestiones constitucionales, la posibilidad de testar es muy limitada». Desde 1969, existía un sucesor, pero el sistema institucional con el que supuestamente habría de coexistir como rey apenas estaba esbozado y carecía por completo de credibilidad. La fórmula ortodoxa de «después de Franco, las instituciones», acuñada en 1972, no satisfacía a nadie. 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 de las Cortes. Por todo ello, el «atado y bien atado» de los discursos de Franco inspiraba escasa confianza.<sup>10</sup>

Para los reformistas, el continuismo era indeseable además de inviable, porque obstaculizaba el continuado desarrollo social, económico y cultural del país. A principios de la década de los setenta, se hacía cada vez más patente la contradicción entre un sistema autoritario anquilosado y una sociedad crecientemente industrializada y urbanizada. A pesar de su satisfacción global con los logros del régimen, los reformistas eran conscientes de la existencia de importantes desequilibrios sociales, que a la larga socavarían el funcionamiento de una economía de libre mercado. En opinión de Tácito, 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. De hecho, los reformistas suponían que la transición a un sistema democrático conllevaría la posibilidad de un nuevo pacto social.<sup>11</sup>

De acuerdo con la visión reformista, 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. Los reformistas, muchos de los cuales mantenían una relación estrecha con el empresariado, exigían no sólo la libertad sindical y de huelga, sino, sobre todo, la creación de organizaciones auténticamente representativas para ambas partes, lo cual permitiría reducir la conflictividad y aumentar la competitividad.<sup>12</sup>

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

11. Véase, por ejemplo, Tácito, 35-38.

12. Véase las declaraciones de Fraga sobre la Organización Sindical al *Correo Catalán* (7 de abril, 1971);

A ojos de los reformistas, la naturaleza autoritaria del Estado se manifestaba como un obstáculo a múltiples niveles, incluido el internacional. En este terreno, el carácter no democrático del régimen había obligado a España a aceptar una humillante dependencia de los Estados Unidos —ratificada mediante el Acuerdo de Amistad y Cooperación de agosto de 1970— incompatible con los auténticos intereses nacionales.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, España había sido excluida del proceso de integración europea y muy especialmente de la CEE, organización de la cual parecían depender en gran medida las posibilidades de crecimiento y modernización de la economía española a medio y largo plazo. De acuerdo con este análisis, sólo una España democrática plenamente reconocida por las democracias europeas sería capaz de relacionarse con otras potencias en pie de igualdad. Ello permitiría la plena integración en la CEE, así como la negociación de un acuerdo defensivo multilateral, presumiblemente en el marco de la OTAN.<sup>14</sup>

La peculiar relación del régimen con la Iglesia católica, plasmada en el Concordato de 1953, tampoco merecía la aprobación de los reformistas. Estos eran plenamente conscientes del proceso de secularización experimentado por la sociedad española, y descartaban cualquier intento de frenarlo desde el poder. 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 demostraba la negativa de Franco a renunciar al derecho de presentación de obispos. En la primavera de 1974, el caso Añoveros, la más grave crisis Iglesia-Estado de todo el tardofranquismo, vendría a cuestionar frontalmente el *statu quo* existente. Para los reformistas, la solución pasaba por 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.<sup>15</sup>

Los reformistas también eran 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 estatutos de la II República. 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

GODSA, *Libro Blanco para la Reforma Democrática*, Madrid, 1976, 327-332; Tácito, 37, 48. Tácito, «Reforma de la Empresa», 30 de agosto, 1974.

13. 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», 29 de marzo, 1974.

14. Véase Manuel Fraga, *Legitimidad y representación*, 336; GODSA, *Libro Blanco*, 143-58; Tácito, 30-31, 201-205.

15. Tácito, «Dos semanas de preocupación», 12 de marzo, 1974; Tácito, 29.

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». Como es notorio, el proyecto de Ley de Régimen Local anunciado por Arias Navarro en su discurso del 12 de febrero de 1974 no satisfizo en absoluto esta demanda.<sup>16</sup>

En opinión de los reformistas, el régimen, debido a sus orígenes y a la permanencia de Franco al frente de las Fuerzas Armadas, tampoco había sido capaz de imponer el principio de la supremacía civil. De hecho, la naturaleza del mismo 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. El objetivo de los reformistas en este sentido era desarrollar unas fuerzas armadas cada vez más 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 porque éstas «garantizan el orden constitucional... y su libre funcionamiento, incluso para la evolución y para el cambio».<sup>17</sup>

De acuerdo con la visión reformista, la ausencia de una auténtica separación de poderes envenenaba cualquier ámbito público en el que interviniese el Estado. Ello era especialmente evidente en el caso del sistema judicial, cuya reforma fue debatida en las Cortes a finales de 1973. Por desgracia, el proyecto de Ley Orgánica de la Justicia no respetaría 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. En realidad, la postura reformista ante dicha situación ponía en entredicho la existencia de un Estado de derecho en España.

### La estrategia reformista de cara al posfranquismo

La doctrina y estrategia reformistas tenían su origen en una doble constatación: el régimen no sobreviviría a Franco, pero tampoco sería derrocado

16. *Tácito*, 28-29. Tácito, «La unidad nacional y el fenómeno regional», 10 de julio, 1973.

17. Tácito, «Las Fuerzas Armadas», 15 de octubre, 1974; Manuel Fraga, «La reforma militar», *ABC* (15 de octubre, 1975); Fraga, *Legitimidad y representación*, 332.

en vida del dictador. En vista de ello, los elementos más perspicaces y responsables de la élite política del régimen tenían la obligación de empezar a prepararse —y contribuir a preparar a la sociedad en su conjunto— para un futuro sin Franco. 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.

Para los reformistas, la única alternativa deseable frente al continuismo defendido por Carrero y el «rupturismo» postulado por la oposición era un proceso de democratización impulsado desde las instituciones existentes y respetuoso para con el ordenamiento constitucional vigente y sus propios mecanismos de reforma.<sup>18</sup> Evidentemente, en el seno de la élite 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. Los reformistas tampoco fueron insensibles a la creciente presión «desde abajo» favorable a la democratización.

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». A raíz de la revolución portuguesa, 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 representan 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».<sup>19</sup>

Si bien la mayoría de los reformistas reconocía que las reformas decisivas tendrían que esperar a la muerte de Franco, muchos confiaban en poder

18. 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.

19. Fraga, *Legitimidad y representación*, 300; Tácito, «Portugal: un nuevo rumbo», 17 de mayo, 1974; Tácito, 46. Manuel Fraga, «La reforma política», *ABC* (12 de noviembre, 1975).

avanzar por la senda reformista incluso en vida de éste. A diferencia de los continuistas, los reformistas veían en las leyes fundamentales un conjunto normativo abierto, y por lo tanto reformable, y creían necesario desarrollar al máximo las posibilidades democráticas del sistema vigente. Desde su punto de vista, 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.<sup>20</sup>

Dichas reformas no eran percibidas como un fin en sí mismas, sino como medidas parciales que podrían facilitar el tránsito a una futura situación democrática. Por su parte, las asociaciones, sin las cuales no tendría sentido una cámara baja «inorgánica», podrían permitir la organización de las fuerzas conservadoras de cara a un futuro democrático, favoreciendo la formación de cuadros y la elaboración de programas.<sup>21</sup>

Es innegable que esta actitud posibilista ante el desarrollo político del régimen introdujo ciertas dosis de ambigüedad en el discurso reformista, lo cual socavó en cierta medida su credibilidad democrática. Sin embargo, dicha ambigüedad, que alcanzaría sus cotas más altas a lo largo del debate sobre la Ley para la Reforma en 1976, al defender el Gobierno una supuesta reforma del sistema que en realidad tenía por objeto desmontarlo por completo, estaba implícita en la decisión de acatar la legalidad vigente y sus propios mecanismos de reforma, sin la cual el proyecto reformista carecía de viabilidad.

Debido precisamente a esta decisión de acatar la legalidad, los reformistas centraban su estrategia en la figura del futuro rey. Tras la muerte de Franco, don Juan Carlos asumiría importantes parcelas de poder, por lo cual cabía suponer que habría de desempeñar un papel decisivo en cualquier proyecto democratizador. Ya en 1971, Fraga había señalado que la Monarquía de don Juan Carlos habría necesariamente de «coronar un Estado representativo y democrático», a la vez que afirmaba 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». A cambio de impulsar la democratización desde las instituciones heredadas del franquismo, el futuro

20. En este sentido, tuvo un enorme impacto la publicación de Jorge Esteban *et al.*, *Desarrollo político y Constitución española*, en 1973. El libro nació como un informe elaborado por prestigiosos constitucionalistas a petición de un grupo de jóvenes profesionales de talante democrático, que habían sido informados del interés del príncipe don Juan Carlos por la posibilidad de desarrollar las leyes fundamentales en sentido democratizador. Véase Jorge de Esteban, *Por la senda constitucional*, Madrid, 1990, 13-23.

21. 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». Carlos Iglesias Selgas, *Un régimen social moderno*, Bilbao, 1971, 264.

rey aseguraría la legitimación democrática de la Monarquía. Como afirmaría con notable laconismo un documento interno de Tácito, «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».<sup>22</sup>

Es indudable que 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 unas actitudes compartidas por amplios sectores de la población. De acuerdo con su análisis de la realidad nacional, partían de la premisa según la cual debido al espectacular desarrollo socioeconómico experimentado bajo el franquismo, la moderación era la norma en la sociedad española, y no, como había sucedido en los años treinta, la excepción.<sup>23</sup>

Ello les conducía a suponer que la mayoría de la población era partidaria de un cambio político profundo pero gradual, que no pudiese 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»; el país no quería «ni a D. Ginés de Buitrago (seudónimo de Carrero Blanco) ni al Che Guevara». Quienes pensaban así decían ocupar una posición de centro, 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».<sup>24</sup>

Si bien dicha moderación podía darse en todas las capas sociales, parecía ser patrimonio de 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 la palabra «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 serviría los intereses del «centro», y gradualmente «reformismo» y «centrismo» pasaron a convertirse en sinónimos.<sup>25</sup>

22. Manuel Fraga, «La Monarquía como forma de Estado», en VV.AA., *Estudios de Ciencia Política y Social*, Madrid, 1972, 187, 195. Documento inédito titulado «Análisis de la situación actual», fechado en agosto de 1974.

23. 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, *Desarrollo político*, 231.

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

25. Tácito, 24. Fraga, que había empezado a utilizar el término «centro», en 1966, afirmaría en 1972 que

La necesidad de organizar a los sectores moderados (es decir, conservadores) de la sociedad que rechazaban tanto el «rupturismo» de la oposición como el continuismo de los sectores ortodoxos se convertiría en una constante de la literatura reformista. La revolución portuguesa de abril de 1974 actuó como un importante revulsivo en este sentido. Al mes de la caída del régimen de 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 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», para que en el futuro fuese posible «formar mayorías capaces de gobernar hacia el Centro». Si no se lograba, el inmediato posfranquismo 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».<sup>26</sup>

Simplificando un tanto, podría afirmarse que el mensaje reformista iba dirigido a quienes comenzaban a aceptar 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 era enormemente sencillo: 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.

### Los reformistas y el «12 de febrero» de 1974

El asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973 puso fin al proyecto continuista auspiciado por los sectores más reaccionarios del régimen.

«hoy existe en España un Centro natural con una base sociológica que otras épocas no conocieron: este Centro consiste de las clases medias fruto del desarrollo económico, político y cultural». Obsérvese que Fraga resucitaría este análisis en los años ochenta para explicar la existencia de una «mayoría natural».

26. Tácito, «Portugal: Un nuevo rumbo», 17 de mayo, 1974.

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 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 Arias se comprometiese a llevar a cabo una serie de medidas que quedaron plasmadas en el famoso discurso del 12 de febrero de 1974.<sup>27</sup>

En dicho discurso, 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 a regular finalmente 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 comprometida. Por un lado, su participación en el proyecto podría ser interpretada como un gesto oportunista, dando la razón a quienes opinaban que el reformismo era principalmente 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 del reformismo.<sup>28</sup>

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 Rafael 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

27. Entrevistas con Gabriel Cisneros, Antonio Carro y Pío Cabanillas.

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

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 presidente 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 diría 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, 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 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, el príncipe don Juan Carlos no era partidario de dejar pasar la oportunidad que podía suponer. Antes del verano de 1974, en una larga audiencia con Osorio, el príncipe se había mostrado preocupado por que existiese «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 al político democristiano la creación de una gran asociación política que aglutinase 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, don Juan Carlos creía necesaria una alianza entre Areilza, Fraga y Silva Muñoz. Con este fin, Osorio, hombre próximo a Silva, no dudó en explicar sus intenciones al cardenal 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».<sup>29</sup>

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 en Madrid con Arias y 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 las condiciones de Fraga a Franco, quien las consideró improcedentes. En vista de ello, 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 talante democristiano.<sup>30</sup>

### Los reformistas en vísperas de la muerte de Franco

El fracaso del programa aperturista del Gobierno hizo que el divorcio entre el Gobierno y los reformistas se hiciese cada vez más pronunciado. En abril de 1975, Ortega y Díaz Ambrona declararían 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 era aún más explícito, como revela un documento interno circulado 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 empezó a mostrarse cada vez más partidario de la sucesión en vida, fórmula apoyada públicamente por Cabanillas. En octubre, 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», sería 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 del Movimiento, Fernando Herrero Tejedor, le invitó a participar en la constitución de una asociación política plenamente respaldada por el ejecutivo, ofer-

30. 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 Fernando Bau Carpi, *Crónica de veinte años*, Tortosa, 1991, 288-299.

29. Osorio, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, 1980, 33.

ta 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, la de Adolfo Suárez).<sup>31</sup> En mayo-junio, el todavía embajador en Londres publicaría 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 agosto, Fraga visitó por última vez a Franco, a quien procuró convencer de la idoneidad de su programa reformista, sin lograrlo. En el otoño, el embajador publicaría una 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 Gobierno.<sup>32</sup>

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 agruparían en una plataforma denominada FEDISA, que más que una organización política constituyó un vehículo para expresar una toma de postura colectiva.<sup>33</sup> 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.

### Los reformistas y la oposición antifranquista

En vísperas de la muerte de Franco, los reformistas tendían a ver el futuro proceso de democratización en función de una oferta realizada «desde arriba» que sería aceptada con mayor o menor entusiasmo por la mayoría de la población, y no como resultado de un pacto o negociación explícita entre quienes ostentasen en su día el poder y quienes decían representar la

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

32. Véase Manuel Fraga Iribarne, *Un objetivo nacional*, Barcelona, 1975.

33. El primer comité ejecutivo de FEDISA estuvo formado por Arellza, Fraga, Cabanillas, Calvo Sotelo, 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 socios Ricardo de la Cierva, José Lladó, Carlos Pérez de Bricio, Landelino Lavilla, Enrique Fuentes Quintana y José Manuel Otero Novas.

opinión democrática en el país. Evidentemente, los reformistas se veían a sí mismos como los principales protagonistas de dicho proceso, pero ello no significa que desconociesen la importancia de la oposición antifranquista, ni que la excluyesen de sus planes.<sup>34</sup>

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 visitaría a Fraga, antiguo colaborador suyo, para informarle que, a pesar de que su grupo político, Izquierda Democrática, no podía aceptar el nuevo Estatuto de Asociaciones, no verían con malos ojos que el embajador se decidiese a formar su propia asociación al amparo del mismo.<sup>35</sup> Dos miembros destacados del grupo de Ruiz Giménez, Íñigo Cavero y Fernando Álvarez de Miranda, habían asistido regularmente a las reuniones de Tácito, hasta que el grupo decidió institucionalizarse 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 Gobierno-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.

Por motivos obvios, los reformistas prestaron especial atención al campo socialista.<sup>36</sup> Fraga tenía una relación antigua con Tierno, uno de cuyos principales colaboradores, Fernando Morán, coincidió 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.<sup>37</sup> En lo que al PSOE se refiere, Fraga no llegó a establecer contacto con la dirección

34. En agosto de 1974, Fraga comentaría a un periodista: «Hay que convencer y obligar a todos a colaborar, a las fuerzas de la derecha, al mundo financiero y capitalista, a los movimientos obreros, al socialismo». Octavio Cabezas, *Manuel Fraga, semblanza de un hombre de Estado*, Madrid, 1976, 245.

35. 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, 1971).

36. 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, 1974).

37. A petición de Tierno, en enero de 1975 Fraga había obtenido de las autoridades españolas la puesta en libertad de Donato Fuejo, militante del PSP. Enrique Tierno Galván, *Cabos sueltos*, Barcelona, 1982, 444-445.

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.<sup>38</sup> Tácito, por su parte, circuló su programa de 1975 entre numerosos dirigentes socialistas. Antes de que concluyese el año, varios 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. Al mismo tiempo, los reformistas temían 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 permitía 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 se apresurasen a excluir públicamente a los comunistas del futuro proceso democratizador.

Sin embargo, al menos en privado, los reformistas eran considerablemente más pragmáticos. Como afirmaba un documento circulado por Tácito con vistas a la creación de FEDISA, se trataba de 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 que estaba dispuesto 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.<sup>39</sup>

No obstante 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 su programa 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 FEDISA 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 reformista.

### Los reformistas en el poder, 1975-77

Debido al fracaso del proyecto asociacionista anunciado el 12 de febrero de 1974, al producirse la muerte de Franco los reformistas todavía no habían solucionado el problema del liderazgo, lo cual habría de convertirse en un grave obstáculo durante los primeros meses del reinado de don Juan Carlos. Precisamente por ello, a la hora de formar su primer gobierno, el Rey no tuvo más alternativa que imponer a Arias la misma *troika* que había deseado ver unida a principios de 1975, formada por Areilza, Fraga y Silva. Al igual que en la ocasión anterior, este último pondría excesivas condiciones, quedando marginado del Gobierno, y por extensión, del proceso democratizador. Al mismo tiempo, don Juan Carlos apoyó la presencia en el gabinete de políticos más jóvenes, entre ellos Osorio, Martín Villa, Calvo Sotelo y Suárez.

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

Al igual que en 1974, tras la muerte de Franco, y ante la decisión del Rey de mantener a Arias en la Presidencia, 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 existían las condiciones mínimas para participar, opinión que no fue compartida por muchos de sus colaboradores. Para quienes se habían mostrado partidarios de seguir colaborando con Arias a pesar de la crisis de octubre de 1974 y las limitacio-

38. Felipe González, «Seminario sobre la Transición Política Española», Fundación José Ortega y Gasset, Toledo, mayo de 1984.

39. Documento sin título, mecanografiado, firmado por Oreja, fechado el 20 de junio de 1975. Tierno Galván, *Cabos Sueltos*, 442-444. Tácito, «Puntualizaciones», 20 de septiembre, 1974.

nes del Estatuto, entre ellos Osorio, el camino a seguir tampoco ofrecía muchas dudas.

Fraga había presentado al Rey su plan de reformas a las pocas horas de regresar a Madrid tras su etapa como embajador en Londres, el mismo día de la muerte de Franco. Tal y como había explicado a Arias en enero de 1975, su objetivo prioritario era la elección de una cámara baja por sufragio universal secreto y directo (Congreso), junto a la cual existiría una cámara alta de intereses y estamentos (Senado). Ello exigiría la modificación de la Ley de Cortes y demás leyes fundamentales que afectasen su composición, lo cual requeriría la aprobación de las Cortes existentes, así como un referéndum. La legalización de los partidos políticos (con excepción del comunista, al menos en una primera etapa) podía realizarse mediante una modificación de la Ley de Asociaciones de 1964, que sería complementada con una nueva Ley Electoral. De manera simultánea, el Gobierno reconocería los derechos de reunión y expresión mediante leyes de rango ordinario. Una vez elegida, la nueva cámara baja determinaría el alcance y la naturaleza de las reformas constitucionales a acometer.

De haberse cumplido, estas medidas podían haber supuesto un importante paso adelante, si bien la negativa de Fraga a abrir un período constituyente hubiese dificultado notablemente su desarrollo. El ex embajador, que tendía a sobrevalorar el poder del *búnker* en el seno de las instituciones franquistas —debido posiblemente a la experiencia acumulada en los años sesenta— no se atrevió a reconocer que una reforma en profundidad no era posible sin aceptar que la Ley de Principios Fundamentales, que declaraba a éstos «permanentes e inalterables», era una ley fundamental como cualquier otra, y por lo tanto susceptible de reforma. De hecho, toda la estrategia de Fraga había sido concebida para las circunstancias de 1974-75, y su autor no supo adaptarla a la nueva situación. Sea como fuere, las reticencias de Arias, unidas a la postura retardataria de la comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional del Movimiento encargada de diseñar la reforma, pronto dieron al traste con las iniciativas fraguistas. Teniendo en cuenta que la supuesta superioridad del modelo reformista radicaba, al menos en parte, en su capacidad para desmontar las resistencias surgidas en el seno del propio régimen, el fracaso de Fraga en este terreno fue muy significativo.

Como vimos anteriormente, los reformistas siempre habían imaginado que contarían con el apoyo de importantes sectores de la población tras la muerte de Franco, porque podrían proporcionar ciertas garantías a quienes todavía asociaban libertad y democracia con caos y desorden. Consciente de ello, Fraga, desde su puesto en el Ministerio de la Gobernación, se propuso reprimir todo intento de alterar el orden público. Como es bien sabido, su etapa al frente del ministerio coincidió con la mayor ola de huelgas —no todas ellas de tipo político, ni atribuibles a la oposición— jamás conocida en España desde el final de la guerra civil. Si añadimos a ello las importantes

movilizaciones populares a favor de la amnistía y del reconocimiento del hecho diferencial catalán y vasco, resulta evidente que no fue tarea fácil impulsar la reforma desde el Ministerio de la Gobernación. Pero lo importante, a nuestros efectos, es que la opinión pública, sobre todo a partir de los sucesos de Vitoria y Montejurra, asoció a Fraga con una creciente polarización que no contribuía precisamente a ahuyentar al fantasma de la confrontación civil. En otras palabras, su «éxito» como responsable del orden público supuso su fracaso como reformista.

Es evidente que Fraga tampoco cosechó muchos éxitos en su trato con la oposición. Ello se debió no sólo a su talante poco idóneo para la negociación con quienes le hostigaban desde la calle y los medios de comunicación, sino ante todo al hecho de que la reforma, tal y como estaba siendo interpretada por Arias y por las instituciones del Movimiento, no ofrecía aliciente alguno a la oposición. La versión actualizada del Pacto de El Pardo que Fraga-Canóvas ofreció a González-Sagasta en su primera y única entrevista, celebrada en abril de 1976, ni siquiera se correspondía a lo que el gobierno Arias realmente podía ofrecer.

Como vimos más arriba, don Juan Carlos había depositado ciertas esperanzas en los reformistas más veteranos. Sin embargo, pronto comprobaría 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 jóvenes reformistas.

Al ser nombrado presidente del Gobierno, Suárez carecía de un equipo de colaboradores al que poder recurrir, ya que la organización a la cual se encontraba asociado al producirse la muerte de Franco, la UDPE, era de talante continuista. En vista de ello, y con la colaboración de Osorio, incorporó a su gabinete a numerosos reformistas de la «generación del príncipe», muchos de los cuales venían destacando por sus inquietudes democratizadoras desde al menos 1973, cuando no antes. Ello contribuyó a que reformistas como Otero Novas, un colaborador de Fraga que había interpretado el nombramiento de Suárez como un triunfo del *búnker*, aceptase incorporarse al nuevo Gobierno.<sup>40</sup>

El nombramiento de Suárez desconcertó a los sectores reformistas que hasta entonces se habían considerado los grandes protagonistas del proceso. Areilza y Cabanillas, convencidos de que el nuevo Gobierno no podría durar,

40. Tácito-UDE contribuyó con siete ministros (Carriles, Calvo Sotelo, Lavilla, De la Mata, Oreja, Osorio y Reguera) al Gobierno de julio de 1976.

se mostraron partidarios de hacer todo lo posible por acelerar su caída, mientras que Fraga optó por el silencio. A mediados de agosto, en conversación con Areilza y Cabanillas, Fraga pareció reconocer la necesidad de un proceso auténticamente constituyente, e incluso la necesidad de legalizar el PCE a corto plazo. Un mes después, tanto Fraga como Cabanillas reconocerían la viabilidad de la reforma Suárez, a la luz de lo cual identificaron la existencia de dos opciones: o intentar 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 procurar 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, convirtiéndola en "derecha civilizada" previamente». Pocos días después nacía Alianza Popular como confederación de notables franquistas, algunos de los cuales se habían acogido al Estatuto de 1974.<sup>41</sup>

La decisión de Fraga, motivada al menos en parte por la dificultad de financiar un partido con posibilidades de éxito, provocaría una profunda crisis en el seno de su propio grupo, Reforma Democrática. Sintiendo traicionados, muchos de sus componentes optarían por abandonar la organización, uniéndose poco después al centrismo próximo al Gobierno.

Es evidente 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. De hecho, durante el debate sobre la Ley para la Reforma celebrado en noviembre de 1976, los 183 procuradores de Alianza Popular en las Cortes obligarían al Gobierno a introducir algunos correctivos al sistema proporcional inicialmente previsto para la elección del futuro Congreso. Por paradójico que parezca, a la larga, la presencia de un bloque de procuradores aliancistas dispuestos a negociar con el Gobierno facilitaría 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, y que en la práctica habrían de favorecer a la UCD.

Sea como fuere, parece indudable que Fraga cometió un grave error al valorar la situación política en el otoño de 1976. Ante todo, no supo comprender que esos sectores conservadores de la sociedad española a los que creía haberse dirigido durante años no eran ni tan extensos ni tan timoratos como había imaginado. Los sectores menos movilizados políticamente 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 contra natura con los representantes de los sectores menos evolucionados del franquismo, la mayoría de los cuales le abandonarían tras declararse incompatibles con la Constitución de 1978.<sup>42</sup> 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.

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 habrían de descubrir los promotores del Partido Popular, en realidad la opción intermedia no era tal, ya que conducía irremisiblemente 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 desgarramiento que acabaría con la propia organización. En este caso, la mayoría pro gubernamental, pilotada por Osorio, terminaría por unirse al grupo 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 se incorporaría a Alianza Popular.<sup>43</sup>

En mayo de 1977, Suárez anunciaría finalmente su decisión de presentarse a las elecciones como «candidato independiente» en compañía de «aquellos grupos o personas que desde una posición de centro pretenden ofrecer a los electores [...] una alternativa política que tienda a evitar peligrosos enfrentamientos, ofreciendo al mismo tiempo una plataforma de colaboración para un entendimiento entre los españoles».<sup>44</sup> Poco después, Calvo Sotelo se descolgaría del Gabinete con el fin de coordinar la elaboración de las candidaturas que habrían de contar con el apoyo gubernamental, desencadenándose una feroz lucha entre los núcleos reformistas que se habían identificado abiertamente con el Gobierno. De hecho, los reformistas se in-

42. En muchos sentidos, Fraga seguía anclado en los años sesenta. Según Fernando Bau, procurador familiar y miembro fundador de la UDE que terminaría por unirse a Alianza Popular, a Fraga no le interesaba la incorporación de la UDE a su proyecto, sino tan sólo «la del nombre de Federico Silva, y todo su caudal político acumulado en una brillante gestión ministerial». Bau, *Crónica*, 297.

43. El «desembarco» del gobierno Suárez en la UDE lo orquestó Alberto Monreal, ex ministro de Franco y antiguo colaborador de Silva, que luego se vería excluido de las listas de la UCD. Bau, *Crónica*, 297-298.

44. Mensaje del 3 de mayo de 1977, recogido en Adolfo Suárez González, *Un nuevo horizonte para España*, Madrid, 1978.

41. José María de Areilza, *Cuadernos de la transición*, Barcelona, 1983, 36-38, 42-44.

corporarían a la UCD a través de las tres corrientes principales que confluyeron en la coalición: el Partido Popular (con fuerte presencia de miembros de Tácito y FEDISA); el Partido Demócrata Cristiano (dominado por la UDE y por antiguos tácitos), y los azules «independientes» de Martín Villa.

## 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. Por un lado, la existencia de un vivísimo 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.

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 al nuevo sistema de partidos resulta algo más discutible. Podría decirse, por ejemplo, que la UCD fue un partido netamente reformista, en la medida en que se creó desde el poder, sin dejar de ser una coalición de notables, y sin mostrar gran preocupación por las cuestiones ideológicas o programáticas. Por otro lado, la tendencia a la fragmentación que caracterizó tanto al partido del Gobierno como a AP a partir de 1977 refleja en cierta medida las dificultades experimentadas por los reformistas durante los últimos años del franquismo. A pesar de todo ello, parece innegable que sin ellos la aportación del centro-derecha al sistema democrático en ciernes habría sido mucho menos constructiva y estabilizadora.