

VICENTE L. NAVARRO DE LUJÁN  
(Universidad CEU-Cardenal Herrera)

## Algunas consideraciones sobre la transición a la democracia en España, los consensos constitucionales básicos y los riesgos de su ruptura

Intentar, siquiera, resumir en el corto espacio de un breve artículo los profundos cambios vividos por nuestra sociedad en los últimos treinta años, resulta temerario, pero sin duda a la gente de mi generación resulta gratificante poder contar las vivencias de esta creativa etapa de la vida española a la que hemos dado en llamar «transición», porque se tiene la íntima sensación de estar transmitiendo unas vivencias únicas, difícilmente repetibles en la historia de un pueblo, pues estos momentos fundacionales no son frecuentes –afortunadamente.

### I. Y, EN EL PRINCIPIO, FUE LA PRENSA

La sociedad española de los años setenta experimentaba la necesidad de un cambio político, porque la transformación social ya era perceptible para cualquiera que se limitara a observar el acontecer diario. En este estado de cosas influyó no poco la Ley de Prensa de Fraga, pues supuso pasar de un sistema de censura previa en los medios de comunicación a otro en el cual los directores de medios eran designados libremente por las empresas periodísticas y los contenidos informativos se decidían en el ámbito de cada medio, aun cuando gravitara sobre ellos el peligro de una sanción seria, que podría llevar incluso al cierre de una cabecera, como sucedió en el caso extremo del diario *Madrid*. En todo caso, se trataba de medidas tomadas *a posteriori*, lo cual posibilitaba una cierta libertad de expresión, que posibilitó la gran difusión de ciertos contenidos, a pesar de la posibilidad de sanciones o de incomodidades de todo tipo. Pero sobre todo, esta ley permitió la aparición de medios de comunicación como *Cuadernos para el Diálogo*, *Triunfo*, *Sábado Gráfico*, *Cambio 16*, *Posible*, *Guadiana*, *Discusión* y *Convivencia*, o *Destino*, en el ámbito de un catalanismo moderado, y otras muchas cabeceras de vida más o menos efímera, pero que contribuían a conformar una opinión pública favorable al cambio político, aunque los modos en que se hubiera de articular éste

no fueran unánimes. De este nuevo estado de cosas dejaba constancia –no sé si con congoja o con regocijo, porque saber los estados de ánimo del personaje resulta muy árduo– Emilio Romero cuando, refiriéndose a la nueva normativa de prensa, escribía que

«La prensa, desde la supresión de la censura previa en 1966, dejó la uniformidad y el silencio por la variedad y la locuacidad. Son muy raros los periódicos sin actitud crítica hacia las distintas formas del poder, tanto políticas como sociales»

Para constatar a continuación el hecho de que «la oposición intelectual, con mayor o menor radicalismo, se refugia en las revistas», de las cuales él destaca dos: *Triunfo*, donde sobresalen cuatro firmas relevantes (Eduardo Haro, Manuel Vázquez Montalbán, Luis Carandell y Enrique Miret Magdalena), y la precitada *Cuadernos para el Diálogo*, revista de la cual, con certero análisis, escribe Romero que «bajo el paraguas romano de Ruiz-Giménez, ofrece el abanico más claramente, más decididamente, más sistemáticamente contrario a la situación». <sup>1</sup> De hecho, las redacciones de aquellas publicaciones fueron el marco donde se vertebraron movimientos políticos de oposición, dado que no existía libertad de asociación política, de modo que sus componentes forjaron luego partidos políticos o se integraron en éstos, una vez llegada la democracia. Si se repasa, por ejemplo, la lista de colaboradores de *Cuadernos para el Diálogo* o de los miembros de su consejo de redacción, se hallará nombres que luego tuvieron un gran protagonismo político en la transición. <sup>2</sup> En todo caso, echando una ojeada a las hemerotecas, se constata que la mayoría de los diarios y publicaciones periódicas de los años setenta se sitúan en una línea de crítica más o menos moderada al Régimen, al menos en una actitud de contenido reformismo –recuérdese el impacto del grupo «Tácito» en la cadena de periódicos pertenecientes a la Editorial Católica–, <sup>3</sup> salvo aquellas publicaciones que constituían la llamada Prensa del Movimiento, y aun en ésta el impulso del cambio social era también perceptible.

Muchas de estas cabeceras ya cuentan con estudios concienzudos sobre su vigencia, y hasta tesis doctorales y estudios monográficos, que contribuyen a que actualmente se pueda evaluar su papel destacado en el cambio social y político de

<sup>1</sup> Emilio Romero: *Cartas al Rey*, Planeta, Barcelona, 1973. p. 82

<sup>2</sup> Nombres como Gregorio Peces-Barba, Óscar Alzaga Villaamil, Iñigo Cavero, Leopoldo Torres, el propio Ruiz-Giménez, Ciriaco de Vicente, Raúl Morodo, Gómez Llorente, y tantos otros, constituyeron la base política de partidos como el PSP, PSOE y los sectores democristiano y liberal de UCD.

<sup>3</sup> «Tácito» era el seudónimo bajo el que se integraban elementos reformistas, que incluso habían tenido o desempeñaban cargos en el Régimen (Otero Novas, Oreja Aguirre, Alfonso Osorio, Almagro Nosete, Landelino Lavilla, etc.), con personas situadas en abierta oposición al Régimen (Alzaga, Cavero, Ríos Mingarro, Eugenio Nasarre etc.), aunque todos tenían en común su significación política democristiana. Los artículos, fruto de la reflexión en común, se publicaban en el diario *Ya* y en los demás periódicos pertenecientes a EDICA.

aquellos años.<sup>4</sup> Curiosamente, la mayor parte de estas publicaciones desaparecieron o languidieron una vez llegada la democracia, sin duda porque su papel había sido el de servir de foro sustitutivo al inexistente parlamento, función que quedó periclitada cuando se estructuraron los partidos políticos y tuvieron su voz natural ante la opinión pública y en las Cortes.

## **2. UNA SOCIEDAD EN CAMBIO**

En segundo lugar, la sociedad española había experimentado una gran transformación en los años sesenta y setenta, de modo que, desde la perspectiva de su estructura social y económica, ya era parangonable con la de muchos países europeos que habían iniciado con la firma del Tratado de Roma un proceso de paulatina integración, de la que, desde luego, quedaba excluida España mientras no cambiara su sistema político y se dotara de uno que fuera homologable con las estructuras políticas vigentes en el Continente, lo cual se veía en los medios económicos, en incluso en los propios dirigentes del Régimen, como un horizonte irrenunciable. De hecho, Alberto Ullastres se empleó a fondo como Embajador de España ante la CEE para lograr la firma de un Acuerdo Económico Preferencial con dicha organización, cosa que se logró en 1970. Desde el punto de vista sociológico España pasó en las décadas de los 60 y 70 de ser un país agrícola, con población mayoritariamente rural, a convertirse en una potencia media, en la que los sectores industrial y de servicios adquirieron importancia preferente en la economía nacional, impulsado el segundo por el fenómeno turístico, que coadyuvó a sacar a España de su tradicional aislamiento cultural respecto de Europa. Bastan unas cifras, para tomar conciencia del cambio social producido: en 1930, el sector agrario ocupaba al 45'51% de la población, el industrial, al 26'51%, y el de servicios al 27'98%; en 1975, año de la muerte de Franco, el sector agrario había bajado al 21'46%, mientras que los sectores industrial y de servicios ocupaban al 38'24 % y 40'30%, de la población activa respectivamente.<sup>5</sup> Fueron también los años en los que se consiguió una alfabetización prácticamente total de la población y un incremento sistemático del número de universitarios, nuevo panorama que se compaginaba mal con unas estructuras políticas inmóviles desde 1940.

Como resultado de todo ello, nos encontramos ante el fenómeno de que poco a poco las instituciones políticas del Régimen –incluso aquéllas que pretendían ser representativas, como el Consejo Nacional del Movimiento o las Cortes–, viven alejadas del acontecer social, que sí se ve plasmado, sin embargo, en las opiniones vertidas en periódicos y revistas, en los que los comentaristas

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en cuanto a *Cuadernos para el Diálogo* se refiere, contamos con la monografía de Javier Muñoz Soro: *Cuadernos para el Diálogo (1963-1976); una historia cultural del segundo franquismo*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

<sup>5</sup> *Historia de España*, dirigida por Miguel Artola. Tomo 7, Ramón Tamames: *La República. La era de Franco*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 203.

políticos más notables llegan a adquirir la función de auténticos oráculos vertebradores de la opinión nacional (Luis Apostúa, Sarasqueta, Pedro Rodríguez, Oneto, y tantos otros), mientras que el movimiento estudiantil se organiza, la Universidad entra en hervor político, y la vida sindical se va articulando a través de movimientos obreros situados más allá de los límites del sindicalismo oficial, aunque aprovechando sus estructuras para actuar y subsistir. Como evidencia de lo que antecede, nos encontramos con el fenómeno de Comisiones Obreras, organización clandestina que fue teniendo relevante papel en las sucesivas elecciones convocadas por la Organización Sindical, hasta el punto de ir creciendo imparablemente en el número de representantes elegidos que pertenecían a su estructura.

Se trataba de un movimiento sindical surgido de muy diversas fuentes, incluidos los movimientos obreros de naturaleza apostólica católica, como la HOAC y la JOC, y otros grupos sin clara adscripción política, aun cuando el Partido Comunista siempre vio en CCOO un elemento básico para desarrollar su política de oposición al Régimen y un cimiento importante para su implantación como fuerza política. Sin embargo, a pesar de ciertos análisis simplistas en contrario, Comisiones Obreras nunca llegó a estar totalmente controlada por el Partido Comunista, como lo pone de manifiesto la diferencia entre el grado de afiliación al sindicato –muy alto con la llegada de la democracia– y los discretos resultados electorales del PCE en las sucesivas consultas.

### **3. LA IGLESIA MIRA AL FUTURO**

Otro elemento imprescindible para explicar la evolución de la sociedad española de aquellos años y la forma en que se produjo la transición política es la postura de la Iglesia española y la transformación operada en ella tras la celebración del Concilio Vaticano II. Si el impacto de éste fue notable en el conjunto de la Iglesia Católica, en el caso de la española resultó un fenómeno determinante de profundo cambio, que tenía que afectar necesariamente a las relaciones de la Iglesia con el Estado, por las contradicciones que se iban a producir al aplicar la doctrina conciliar. Por una parte, la Iglesia reconocía por primera vez el derecho a la libertad religiosa –que no estaba regulado en la legislación española– se propugnaba la separación entre Iglesia y Estado, se abogaba por la finalización del sistema de presentación de obispos, se defendía el reconocimiento de derechos fundamentales y libertades públicas negados sistemáticamente por el ordenamiento jurídico español, etc. Al propio tiempo, la creación de la Conferencia Episcopal Española como órgano permanente y representante genuino del Episcopado español iría homogeneizando posturas de los diferentes obispos en la línea de lo preconizado por el Concilio, de modo que las figuras de los obispos más comprometidos con el Régimen (en el cual incluso

desempeñaban cargos políticos, como Guerra Campos o Cantero Cuadrado), iban quedando paulatinamente en minoría y aislados del conjunto del Episcopado.

Por otra parte, la conjunción de las personalidades del Nuncio Dadaglio<sup>6</sup> y del Cardenal Tarancón como Presidente de la Conferencia Episcopal Española,<sup>7</sup> hizo que los sucesivos nombramientos episcopales se produjeran en las personas de clérigos moderados y de talante abierto. Para conseguirlo era preciso sortear lo dispuesto en el artículo VII del Concordato suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español, que declaraba vigente el Acuerdo firmado entre ambas potestades el 7 de junio de 1941, donde, a su vez, se reconocía el derecho de presentación a favor del Estado español para el nombramiento de «Arzobispos y Obispos residenciales y de los Coadjutores con derecho de sucesión», pero nada se decía respecto a los nombramientos de Obispos Auxiliares ni de Administradores Apostólicos, en caso de sede vacante no provista; y éste fue el medio por el cual las vacantes que se iban produciendo, y respecto de las cuales no había acuerdo entre Roma y Madrid en cuanto a los candidatos a cubrir las, se proveían mediante la fórmula del nombramiento de un Administrador Apostólico, competencia exclusiva de la Santa Sede. A veces, esta situación de hecho era admitida a la postre por el Gobierno y se producía la presentación en la persona de quien ya regía como Administrador la sede vacante. De este modo se fue rejuveneciendo en edad y talante el Episcopado español durante aquellos años.<sup>8</sup>

#### **4. EL EJÉRCITO EXPECTANTE**

Aun a estas alturas de la historia, resulta más difícil de conocer cuál era la postura del Ejército en las vísperas de la transición, dado el hermetismo de esta institución. Sin embargo, en relación con ello tendríamos que distinguir entre los generales y jefes de más edad, que habían hecho la guerra junto a Franco y que en los años setenta se encontraban en la cúspide de las Fuerzas Armadas, y aquellos

---

<sup>6</sup> Dadaglio ocupó la Nunciatura en España desde 1967 hasta 1980.

<sup>7</sup> Vicente Enrique y Tarancón presidió la Conferencia Episcopal Española desde 1971 hasta 1981, los años decisivos de la transición española.

<sup>8</sup> El derecho de presentación estuvo vigente hasta la firma el 28 de julio de 1976 de un Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, en el cual «a la vista del profundo proceso de transformación que la sociedad española ha experimentado en estos últimos años, aun en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y las confesiones religiosas y entre la Iglesia Católica y el Estado» y en consideración a que «el Concilio Vaticano II, a su vez, estableció como principios fundamentales, a los que deben ajustarse las relaciones entre la comunidad política y la Iglesia, tanto la mutua independencia de ambas Partes, en su propio campo, cuanto una sana colaboración entre ellas; afirmó la libertad religiosa como derecho de la persona humana, derecho que debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad; y enseñó que la libertad de la Iglesia es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los Poderes Públicos y todo el orden civil», se declaraba en el artículo I que el nombramiento de Arzobispos y Obispos es de exclusiva competencia de la Santa Sede.

otros oficiales más jóvenes que, si bien se habían formado en las academias militares durante el franquismo, también habían tenido la oportunidad de entrar en relación con otras realidades militares como la norteamericana –en virtud de nuestros tratados de cooperación con Estados Unidos– y con las de diversos países pertenecientes a la OTAN, en cuyas maniobras conjuntas a veces se colaboraba, aunque fuera en tareas menores. Buena parte de esta oficialidad joven conocía idiomas, viajaba al extranjero para ultimar su preparación profesional, e incluso añadía una carrera civil a sus estudios castrenses. Creo que este ámbito de la sociedad de aquellos tiempos sigue sin estar estudiado a fondo, de modo que la postura del Ejército ante la transición o durante ella viene «momificada» por los estereotipos de militares de avanzada edad, generales o tenientes generales, que no eran necesariamente representativos del estado moral del conjunto militar. Probablemente, la oficialidad más joven compartía la idiosincrasia del conjunto de la población y de su clase media: un franquismo difuso y sociológicamente identificado con el orden público, el progreso material y la constatación de la necesaria modernización del Régimen en lo político, pero sin tener un diseño acabado del modo en que este proceso debería realizarse, aun cuando la mayoría excluyera un cambio revolucionario como horizonte e incluso una ruptura política abrupta como método, pero tampoco se alineaba en número significativo con la UMD (Unión Militar Democrática), cuya presencia no pasó de ser minoritaria en el seno de las Fuerzas Armadas, como se pudo constatar años después.

Probablemente, las claves de la posición del Ejército en aquellos años las podríamos encontrar hoy si releyéramos el discurso de entrada en la Real de Ciencias Morales y Políticas del General Manuel Díez-Alegría, pronunciado el 5 de marzo de 1968<sup>9</sup> en esta docta sede. Respecto del personaje, habría que distinguir la frialdad que le dispensaban sus iguales, otros generales que le consideraban afectado del virus del liberalismo, de la audiencia que este militar tenía entre las clases militares más jóvenes. En su discurso, afirmaba que «ha constituido siempre un axioma la subordinación del Ejército al poder civil [...] En otra forma resultaría imposible el gobierno de la nación y la existencia misma del Estado», aun cuando –advertía– «el que el militar profesional sea apolítico no quiere decir, pues ello resultaría hasta monstruoso, que como individuo no sienta preocupaciones por la dirección de su país y hasta deje de experimentar mayor o menor simpatía por una u otra de las ideologías que se debaten en el campo político de su patria»,<sup>10</sup> afirmación que no dejaba de ser extraordinaria en la España de finales de los sesenta, en la que por razones obvias no existía tal concurrencia de ideologías, por lo que hablar de ellas en el contexto de la elección mental de un militar ya resultaba novedoso. En definitiva, Díez-Alegría planteaba como funciones de un Ejército despolitizado en el sentido del cual él hablaba las siguientes: defensa nacional, pero con un planteamiento de apertura al mundo y realidad internacionales; ejército técnicamente bien dotado, que constituyera un núcleo

<sup>9</sup> Reproducido en el libro *Ejército y sociedad*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

<sup>10</sup> *Ejército y sociedad*, cit., p. 50

disuasivo eficaz; elemento coadyuvante al desarrollo tecnológico e investigador de la nación; coordinación con tareas policiales en casos extremos; concepción de la defensa nacional como tarea global, que incluyera a todos los elementos que componen la nación.<sup>11</sup>

Probablemente, con un planteamiento similar se identificaba el grueso de la oficialidad de los años setenta, dispuesta a apoyar al Gobierno de turno, aun cuando tuviera una preocupación especial por el orden público –notablemente dañado en aquellos años–, la lucha contra el terrorismo o contra los presuntos o reales peligros para la unidad nacional. De hecho, si se repasan las hemerotecas, los posicionamientos militares más estridentes, producidos muchas veces en entierros de víctimas del terrorismo, no se dirigían contra la acción de los gobiernos en materia de apertura política o de reconocimiento de ciertos derechos, sino contra su eventual ineficacia en la lucha contra la subversión terrorista, principalmente protagonizada por los GRAPO y ETA. Tampoco podía ser de otro modo, ya que el Ejército siempre se halló nutridamente representado en el Gobierno en el periodo de la transición,<sup>12</sup> por lo cual tenía información inmediata y de primera mano de los planes reformistas que se programaban en cada momento. Los momentos de tensión se suscitaban en relación con ciertos aspectos de la política nacional, sobre todo la militar, como cuando el Rey pretendió que Arias nombrara a Gutiérrez Mellado Vicepresidente del Gobierno, con responsabilidad en los temas de defensa nacional, lo que provocó la oposición del búnker militar, el retraimiento de Arias y el nombramiento del conservador General de Santiago,<sup>13</sup> pero en éste y otros episodios siempre nos encontramos ante la acción o posición de contados elementos de la cúspide militar más arcaica, franquista y reaccionaria, que encontraban su propio altavoz en los diarios *Arriba* y *El Alcázar*, así como en su condición de ser consejeros nacionales o procuradores en Cortes, pero que de ninguna manera representaban un estado de ánimo generalizado en las «salas de banderas».

---

<sup>11</sup> *Ejército y sociedad*, cit., pp. 70-73.

<sup>12</sup> Muerto Franco, del primer Gobierno que constituye Arias en diciembre de 1975, formaban parte cuatro militares: Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil (Ministro de Asuntos de Seguridad y de Defensa Nacional); Félix Álvarez-Arenas Pacheco (Ministro del Ejército); Gabriel Pita da Veiga (Ministro de Marina); y Carlos Franco Iribarnegaray (Ministro del Aire), quienes permanecieron desempeñando sus carteras en el Ministerio constituido por Suárez en julio de 1976. El 29 de septiembre de 1976 el General de Santiago dimitió en disconformidad con el proyecto de reforma política que Suárez había expuesto a la cúpula militar el día 9 del mismo mes, siendo sustituido por el Teniente General Gutiérrez Mellado, y el día 11 de abril de 1977 dimitió el Almirante Pita da Veiga, por desacuerdo con la legalización del PCE producida el 9 de abril, siendo sustituido por el Almirante retirado Pascual Pery Junquera.

<sup>13</sup> Véase José María de Areilza: *Diario de un Ministro de la Monarquía*, Planeta, Barcelona, 1977, pp. 75-77 y Paul Preston: *Juan Carlos*, Plaza & Janés, Barcelona, 2003, p. 369. Areilza –en p. 77–, habla de lo secuestrado que estaba Arias por el sector militar más reaccionario, siempre constituido por altos mandos procedentes del franquismo más veterano.

## 5. EL FRACASO DE ARIAS

Cuando se produce el fallecimiento de Franco, el 20 de noviembre de 1975, es Presidente del Gobierno Carlos Arias. Se suceden los diversos acontecimientos obligados, funerales del Jefe del Estado, proclamación del Rey ante las Cortes, entierro de Franco, Misa en los Jerónimos, acontecimiento que se quiso distanciar de las exequias para permitir la presencia de dignatarios de estados democráticos, por lo cual se celebraría el día 27 de noviembre, fecha distante de los oficios fúnebres.

La primera batalla que hubo de librar Juan Carlos fue la de conseguir que no resultara reelegido Rodríguez de Valcárcel como Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, cargo que había que cubrir por haber quedado vacante, pues era un representante prototípico de postulas inmovilistas, mientras que el Rey apostaba por Torcuato Fernández Miranda para ocupar dicho puesto a fin de que colaborara con el diseño de la transformación política que se avecinaba. Paradójicamente, para lograrlo tuvo que acudir a lo más granado del franquismo (Girón, el propio Arias Navarro y Lora Tamayo) <sup>14</sup> con objeto de que el nombre de Torcuato Fernández Miranda apareciera en la preceptiva terna, propósito que se consiguió tras no duros esfuerzos. <sup>15</sup>

Sin embargo, aunque pueda parecer inaudito, Arias no había presentado su dimisión al Rey, supuesto absolutamente formal y lógico tras la muerte del Jefe del Estado que le había nombrado, por lo cual el Monarca tuvo que forzar una dimisión de Arias, aunque fuera formal y protocolaria, con la promesa de que sería renovado en su puesto, <sup>16</sup> ya que el Rey no se sentía todavía suficientemente fuerte como para provocar un relevo en la Presidencia del Gobierno. Arias no era el hombre psicológicamente preparado para capitanear la transición, porque era un franquista profundo, con graves complejos de estar traicionando al «Caudillo» cada vez que se acometía una reforma política, hasta el punto de declarar que de vez en cuando se trasladaba al Valle de los Caídos «para comunicarse con el Caudillo», <sup>17</sup> supraterráneas circunstancias que se unían al hecho de que su relación con el Rey era muy complicada por diferencias de edad, de temperamento, de vivencias y de proyectos políticos.

Aun así, el Rey pudo conseguir que el primer Gobierno Arias tuviera unos componentes algo diversos que el anterior, y que no resultara a ojos vista una

<sup>14</sup> Una narración pormenorizada de aquella situación política se puede encontrar en Pilar y Alfonso Fernández-Miranda: *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995, pp. 114 y ss.

<sup>15</sup> Paul Preston: *Juan Carlos*, cit., pp. 365-366.

<sup>16</sup> A pesar de ello, D. Juan Carlos ya había hecho gestos y comentarios suficientes como para comprenderse que Arias no era su persona para presidir el Gobierno. Véase Paul Preston: *Juan Carlos*, cit., p. 364.

<sup>17</sup> Paul Preston: *Juan Carlos*, cit. p. 368

mera continuación del mismo, y sobre todo el Jefe del Estado logró la inclusión de hombres como Osorio, Suárez, Areilza, y la exclusión de otros, que representaban el pasado, como López Rodó.<sup>18</sup> Era un Gobierno en el que, como escribe Fernández-Miranda,<sup>19</sup> «había un proyecto Arias, un proyecto Fraga y un proyecto Areilza. El Gobierno nació dividido y con escasa credibilidad». Se trataba de un Gabinete de compleja disposición, pues se integraban en él dos personas que se podían proyectar hacia el futuro como posibles competidores y sustitutos de Arias, Fraga y Areilza —a quien se le encomendaba la difícil tarea de abrir nuevos horizontes en el extranjero, casi autónoma dada la displicencia de Arias en materia internacional—, al mismo tiempo que los ministros militares representaban a los elementos más retardatarios del Ejército, mientras que personas como Osorio, Suárez, Calvo Sotelo y Martín Villa habrían de estar más al servicio de los proyectos reformistas del Rey que de la política errática del Presidente del Consejo, como pronto se vería. Era un Gobierno dispar, sin coherencia interna y, como hemos señalado, con diversidad de proyectos políticos de muy diverso calado en su seno, de modo que las tensiones pronto iban a aflorar. Como señala Powell,

«El Gobierno Arias, que en realidad nunca fue tal, jamás tuvo un proyecto político unánimemente reconocido por sus componentes. El presidente, atormentado por el conflicto entre su lealtad al pasado y sus deseos de protagonizar el futuro, no supo ni quiso imponer su autoridad sobre sus ministros. Como consecuencia de ello, las estrellas reformistas del mismo, así como algunos de sus miembros menos conocidos, desarrollaron políticas independientes y a menudo contradictorias entre sí.»<sup>20</sup>

En la declaración programática del Gobierno, siguiendo el plan trazado por Fraga, se anunciaban reformas sindicales, políticas y administrativas para adecuar las instituciones a la situación real del país y el proyecto de Fraga consistía en la reforma paulatina de las Leyes Fundamentales que permitiera acabar eligiendo una cámara baja y diseñar una cámara alta de naturaleza estamental, al tiempo que se iría legalizando los partidos políticos mediante la modificación de la entonces vigente legislación sobre asociaciones. A este proyecto de reforma se le opuso

---

<sup>18</sup> El Gobierno Arias quedaba integrado de la siguiente forma: Vicepresidente para la Defensa, Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil; Vicepresidente para Interior y Gobernación, Manuel Fraga Iribarne; Vicepresidente para Asuntos Económicos y Hacienda, Juan Miguel Villar Mir; Presidencia, Alfonso Osorio García; Asuntos Exteriores, José María de Areilza y Martínez Rodas; Justicia, Antonio Garrigues y Díaz Cañabate; Ejército, Félix Álvarez-Arenas Pacheco; Aire, Carlos Franco Iribarnegaray; Marina, Gabriel Pita da Veiga y Sanz; Industria, Carlos Pérez de Bricio Olariaga; Comercio, Leopoldo Calvo Sotelo y Bustelo; Obras Públicas, Antonio Valdés y González Roldán; Agricultura, Virgilio Oñate Gil; Vivienda, Francisco Lozano Vicente; Trabajo, José Solís Ruiz; Educación y Ciencia, Carlos Robles Piquer; Información y Turismo, Adolfo Martín Gamero y González Posada; Secretaría General del Movimiento, Adolfo Suárez González; Relaciones Sindicales, Rodolfo Martín Villa.

<sup>19</sup> Pilar y Alfonso Fernández-Miranda: *Lo que el Rey me ha pedido*, cit., p. 122

<sup>20</sup> Charles T. Powell: *El piloto del cambio*, Planeta, Barcelona, 1991, p. 142.

otro, procedente de la Secretaría General del Movimiento, al tiempo que Arias era incapaz de transmitir a la opinión pública una propuesta coherente de reforma,<sup>21</sup> de modo que sus diversas intervenciones públicas, en las Cortes o fuera de ellas, constituían una sucesión de contradicciones.<sup>22</sup>

El proyecto de Fraga era de una gran complejidad y no poco ambiguo, pues, aun cuando en su planteamiento programático trataba de salvar las Cortes y el Consejo Nacional del Movimiento, en la práctica proponía la existencia de dos cuerpos colegisladores, Congreso y Senado, con idénticos poderes, aunque de muy diversa procedencia. El Congreso estaría compuesto por trescientos representantes de «la familia», elegidos por sufragio universal, directo y secreto por los españoles mayores de edad, de modo que cada provincia elegiría a dos, más los que le correspondiera a cada provincia como resultado del cociente de dividir los diputados restantes entre la población de cada provincia. Por su parte, el Senado se compondría del siguiente modo: miembros del Gobierno que no fuesen diputados, tres senadores elegidos por cada provincia, cincuenta senadores elegidos como representantes de los trabajadores y empresarios; cuarenta senadores permanentes designados por el Rey, treinta senadores representantes de las corporaciones y treinta senadores designados por el Rey, oído el Consejo del Reino.<sup>23</sup> El presidente de cada cámara sería elegido por la respectiva y a ambos se le unía la figura del presidente de las Cortes, que sería un procurador designado por el Rey a propuesta en de una terna presentada por el Consejo del Reino, el que a su vez partiría de una propuesta de procuradores hecha por el Congreso. Se preveía también la existencia de un comité senatorial que tendría la función de «promover el recurso de contrafuero, informar al pleno del Senado sobre cualquier proyecto o modificación de Ley Fundamental y sugerir al presidente del Gobierno en su condición de jefe nacional del Movimiento, por delegación del Rey, la adopción de cuantas medidas estimase convenientes a la mayor efectividad de los Principios y Leyes Fundamentales del Reino».

El complejo organigrama quedaba completado por un Consejo del Reino compuesto por el presidente de las Cortes, el capitán general o teniente general en activo de más antigüedad de los tres Ejércitos, el general jefe del Alto Estado Mayor y los presidentes del Tribunal Supremo, Consejo de Estado, Instituto de España y diez consejeros elegidos cinco por los senadores y cinco por los procuradores o diputados de entre ellos.<sup>24</sup>

Nos encontrábamos ante un proyecto de reforma muy problemático, porque se debía llevar a cabo mediante la sucesiva modificación de las entonces

<sup>21</sup> Según escribe Martín Villa, «Carlos Arias interpretaba el papel de albacea de Franco. Y, como les sucede a los grandes actores, se creía el personaje que representaba, lo que a veces le llevó a situaciones no deseadas» (Rodolfo Martín Villa: *Al servicio del Estado*, Planeta, Barcelona, 1985, p. 119).

<sup>22</sup> Rodolfo Martín Villa: *Al servicio del Estado*, cit., p. 143 y ss.

<sup>23</sup> Alfonso Osorio: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980, p. 66

<sup>24</sup> Alfonso Osorio: *Trayectoria política...*, cit., pp. 66-67.

vigentes Leyes Fundamentales, tarea de procedimiento complejísimo y que además encontraba el escollo de la interpretación del carácter permanente e inalterable de los Principios del Movimiento Nacional. Esta modificación de las Leyes Fundamentales se completaría con la reforma de la legislación sobre derecho de reunión, de asociación, sobre sindicatos y del Código penal, siendo estas últimas modificaciones más fáciles de afrontar procedimentalmente. De hecho, ya en la reunión que mantuvo la citada Comisión el 11 de febrero de 1976, cuando se trató la posibilidad de que también la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento era reformable –tesis que defendía con ahínco Torcuato Fernández Miranda–, ni Arias, ni Fernando de Santiago eran del mismo parecer.

Para coordinar tal tarea de reforma se contaba con la Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional del Movimiento, que ya venía funcionando desde el anterior Gobierno de Arias,<sup>25</sup> de composición muy heterogénea y con notorios representantes de la «vieja guardia» del Régimen que harían dificultosa la tramitación de cualquier propuesta de reforma sustancial del sistema político. En todo caso, algunas reformas legislativas iban sorteando los escollos de unas Cortes que se hallaban en prórroga de legislatura, como por ejemplo la normativa sobre reunión, aprobada el día 25 de mayo de 1976, y poco después tuvo lugar la deliberación y votación de la nueva legislación sobre asociaciones,<sup>26</sup> que abría una puerta a la existencia de partidos políticos, proyecto que defendió brillantemente Adolfo Suárez,<sup>27</sup> y que constituyó una singular ocasión de lanzamiento político, puesto que Arias no estaba dispuesto a encomendarle la presentación del mismo a Fraga, ni la quiso hacer Osorio,<sup>28</sup> y que resultó aprobado. Poco después correría peor suerte la reforma de los arts. 172 y 173 del entonces vigente Código penal, que tenía como finalidad la legalización de los partidos políticos, excepto el Partido Comunista, pero que fue duramente combatida en la Cámara, hasta llegarse a aprobar un texto transaccional que dejaba sin contenido la propuesta,<sup>29</sup> tras lo cual la Comisión Mixta a la que hemos aludido, en su sesión de 11 de junio, no aprobaba la reforma política cuya paternidad era de Fraga. La crisis política quedaba planteada y la imposibilidad de llevar a buen puerto el camino de reformas emprendido se ponía de manifiesto.

---

<sup>25</sup> Su composición era, a la sazón, la siguiente: Presidente, Carlos Arias; Vicepresidente, Adolfo Suárez; y los ministros Fernando de Santiago, Manuel Fraga, Villar Mir, Areilza, Garrigues, Osorio, Martín Villa, por el Gobierno más Torcuato Fernández-Miranda, Jesús Fueyo, José Antonio Girón, López Bravo, José García Hernández, Miguel Primo de Rivera, José Miguel Ortí Bordás, y Enrique Sánchez de León, por el Consejo Nacional del Movimiento.

<sup>26</sup> Osorio da los días 8 y 9 de julio como fechas de la deliberación en Cortes, (véase Alfonso Osorio: *Trayectoria política...*, cit., p. 76) lo cual es un error; se trata de junio, pues en esas fechas de julio ya era Presidente del Gobierno Adolfo Suárez.

<sup>27</sup> La brillantez de exposición de Suárez es resaltada por José María de Areilza: *Diario de un Ministro...*, cit., p. 200.

<sup>28</sup> Alfonso Osorio: *Trayectoria política...*, cit., pp. 76-77

<sup>29</sup> José María de Areilza: *Diario de un Ministro...*, cit., p. 200.

El fracaso de esta reforma era imputable, como hemos señalado, a la falta de definición de proyecto político por parte de Arias, a sus continuas dudas y a su hipoteca psicológica con el Régimen fenecido con la muerte de su creador, pero al cual Arias no daba todavía por extinguido. Al mismo tiempo, la relación de Arias con el Rey era muy compleja y se fue deteriorando por momentos,<sup>30</sup> llegando a su punto culminante de enturbiamiento con ocasión de las declaraciones hechas por el Rey al periodista Borchgrave y publicadas en *Newsweek* el 26 de abril de 1976, en las que Juan Carlos calificaba a Arias como «un desastre sin paliativos», entre otras cosas.<sup>31</sup> Por otra parte, hay que reconocer que la etapa gubernamental de Arias se vio traspasada por graves conflictos de orden público, incremento de la actividad terrorista, continuas huelgas y una profunda indefinición acerca de cuál debía ser la relación del Gobierno con la oposición situada más allá de los límites del Régimen. En marzo se produjeron graves disturbios en Álava,<sup>32</sup> con resultado de varias muertes y en mayo tuvo lugar un enfrentamiento entre elementos carlistas de variadas orientaciones en el anual acto de Montejurra, sucesos que encresparon la tensión política hasta extremos inauditos. Mientras tanto, en abril, por orden de Fraga –pese a la oposición de varios miembros del Gabinete– eran detenidos los miembros de la «Platajunta» cuando se hallaban reunidos en el despacho de Antonio García Trevijano, con lo que el pretendido espíritu dialogante del Gobierno quedaba en bancarrota. El mismo Fraga sería el autor de unas declaraciones hechas poco después a Sulzberger para *The New York Times* y *Herald Tribune* en las que hablaba sin ambages de la posible legalización del PCE, cosa que excitó mucho algunos ambientes militares, de modo que los cuatro ministros castreños exigieron a Arias la rectificación de Fraga,<sup>33</sup> a la que éste se negó, por lo que la situación del Presidente y su autoridad –si alguna vez la tuvo en este Gobierno– quedaba en precario.

Así las cosas, en la mañana del día 1 de julio de 1976, en un despacho habitual mantenido por el Rey con Arias en el Palacio de Oriente, donde el Monarca se hallaba por haberse celebrado el acto protocolario de presentación de cartas credenciales, éste le planteó al Presidente su disconformidad con la situación política y obtuvo su dimisión que fue aceptada de inmediato. Arias convocó Consejo de Ministros para las ocho de la tarde de ese mismo día y comunicó a su Gabinete la situación política.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Pilar y Alfonso Fernández-Miranda: *Lo que el Rey me ha pedido*, cit. pp. 175-181. En estas páginas se contiene, narrado desde la perspectiva de Torcuato Fernández-Miranda, el proceso de deterioro de la relación de Juan Carlos con Arias.

<sup>31</sup> Charles T. Powell: *El piloto del cambio*, cit., p. 168.

<sup>32</sup> Sobre estos sucesos, véase Rodolfo Martín Villa: *Al servicio del Estado*, cit., p. 26, y Alfonso Osorio: *Trayectoria política...*, cit., p. 86.

<sup>33</sup> José María de Areilza: *Diario de un Ministro...*, cit., p. 205 y Alfonso Osorio: *Trayectoria política...*, cit., p. 124.

<sup>34</sup> José María de Areilza: *Diario de un Ministro...*, cit., p. 214.

## 6. EL TRIUNFO DE SUÁREZ: DIÁLOGO Y CONSENSO COMO MÉTODO

Para general sorpresa, el 3 de julio de 1976 el Rey D. Juan Carlos nombraba a Adolfo Suárez Presidente del Gobierno, de entre los componentes de una terna que había logrado extraer del Consejo del Reino su Presidente, Torcuato Fernández-Miranda, haciendo gala de su proverbial habilidad, en la que junto a Suárez figuraban Silva Muñoz y Gregorio López Bravo. Nadie apostaba porque Suárez fuera el nombrado,<sup>35</sup> y Fernández-Miranda, al finalizar el Consejo, anunció a los periodistas lo siguiente: «Estoy en condiciones de ofrecer al Rey lo que me ha pedido». Sin embargo, la acogida del nuevo Presidente fue muy negativa, tanto en los círculos políticos de la oposición como en la prensa nacional y extranjera, hasta el punto de que *Cambio 16* hablaba de «Presidente sorpresa», *Posible* calificaba la situación de «Estado de decepción» y *Cuadernos para el Diálogo* de «apagón», y Ricardo de la Cierva –quien después sería Ministro de Cultura con el Presidente nombrado–, publicaba un artículo con el significativo título de «¡Qué error, qué inmenso error!». De hecho, Suárez tuvo en principio problemas para formar su Gobierno, dada la reticencia que su figura planteaba en no pocos ámbitos, y a tal efecto fue preciosa la colaboración de Alfonso Osorio y de Abelardo Algora Marco (Presidente entonces de la Asociación Católica de Propagandistas, cuya importante actuación en este momento político suele ser desconocida) para que numerosos integrantes del grupo «Tácito» aceptaran formar parte del Gabinete, previas las garantías del Presidente en el sentido de que se iba a un proceso auténtico de democratización del país.<sup>36</sup>

La verdad es que tales opiniones cambiaron sustancialmente cuando el Gobierno hizo pública su declaración programática, que iniciaba una etapa política

---

<sup>35</sup> Pilar y Alfonso Fernández-Miranda: *Lo que el Rey me ha pedido*, cit. pp., 202-214

<sup>36</sup> El Gobierno quedó constituido así:

Presidente: Adolfo Suárez González

Ministro de los Asuntos de Seguridad y Defensa Nacional: Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil.

Ministro de la Presidencia: Alfonso Osorio García (ACDP)

Ministro de Asuntos Exteriores: Marcelino Oreja Aguirre (ACDP)

Ministro de Justicia: Landelino Lavilla Alsina (ACDP)

Ministro del Ejército: Félix Álvarez-Arenas Pacheco

Ministro de Marina: Gabriel Pita da Veiga

Ministro del Aire: Carlos Franco Iribarnegaray

Ministro de la Gobernación: Rodolfo Martín Villa

Ministro de Hacienda: Eduardo Carriles Galarraga (ACDP)

Ministro de Industria y Energía: Carlos Pérez de Bricio

Ministro de Comercio: José Lladó Fernández-Urrutia

Ministro de Agricultura: Fernando Abril Martorell

Ministro de Trabajo: Álvaro Rengifo Calderón

Ministro de Educación y Ciencia: Aurelio Menéndez Menéndez

Ministro de Obras Públicas y Urbanismo: Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo

de nueva metodología, basaba en el consenso de las fuerzas políticas y sociales, y cuyas líneas básicas eran las siguientes:

- 1.– Llamada a la colaboración de todos a la participación en el esfuerzo de la transición.
- 2.– Reconocimiento de la soberanía popular y expresión de la voluntad de instaurar un sistema político democrático, pluralista y con reconocimiento de los derechos y libertades públicas.
- 3.– Propuesta de un itinerario de reformas, que incluían una reforma constitucional y elecciones antes del 30 de junio de 1977, reformas legislativas en orden al pleno reconocimiento de las libertades públicas, garantías del ejercicio de la libertad de expresión, reconocimiento del pluralismo político, reconocimiento del hecho regional, reconciliación nacional y amnistía.<sup>37</sup>

Partiendo de estas bases, Suárez puso en marcha el auténtico proceso de transición, se promulgó una amplia amnistía y se procedió a diversas reformas legislativas –como la del Código penal– que permitieran el libre juego democrático, proceso que culminaría con la propuesta de un texto legislativo sencillo –la Ley para la Reforma Política– cuyo parco articulado se limitaba a proclamar que la democracia es la organización política del Estado y a establecer un Parlamento compuesto de dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado. El Congreso estaría compuesto por trescientos cincuenta diputados y el Senado por doscientos siete senadores elegidos a razón de cuatro por provincia, uno más por cada provincia insular y dos elegidos por Ceuta y otros tantos por Melilla; además, el Rey podía nombrar un número de senadores no superior a la quinta parte de los electos. Por otra parte, la Ley daba un mandato al Gobierno para regular la convocatoria de las primeras elecciones generales, de modo que el Congreso fuera elegido con criterio de proporcionalidad y elementos correctores para evitar el fraccionamiento de la cámara. Tras ser sometida a referéndum el día 15 de diciembre de 1976, era promulgada dicha Ley el 4 de enero de 1977, con lo que quedaba abierta la puerta a la convocatoria electoral de las elecciones generales que tendrían lugar el 15 de junio de 1977.

La praxis política de Suárez se caracterizó por su decidida voluntad de llegar a acuerdos con el mayor número posible de fuerzas políticas en materias fundamentales, lo que significaba un giro radical en relación con la postura de su antecesor, Arias, de modo que los contactos del nuevo Presidente del Gobierno con todos los grupos políticos, aunque muchas veces discretos, fueron continuos. Prevalcía una voluntad de integración que a la postre hizo posible la promulgación de la Constitución de 1978, la de más larga vigencia en nuestra historia.

---

<sup>37</sup> Alfonso Osorio: *Trayectoria política...*, cit., pp. 150-151

## 7. EL CONSENSO CONSTITUCIONAL Y LOS PELIGROS DE SU RUPTURA

Celebradas las elecciones generales, la auténtica obsesión de todos los partidos políticos –comenzando por la UCD, entonces en el Gobierno–, fue la de no recaer en los errores del pasado, fundamentalmente en la experiencia de la Constitución de 1931, de la cual había quedado marginada una buena parte de la opinión pública nacional, sino en elaborar un texto que, sin recoger enteramente los planteamientos ninguna fuerza política, fuera sin embargo marco con el que todas pudieran gobernar y sentirse cobijadas. Por ello, se formó una ponencia que debería elaborar un texto para que fuera discutido posteriormente en las Cortes. Dicho órgano de carácter plural, quedaba compuesto del siguiente modo: por UCD, José Pedro Pérez Llorca, Gabriel Cisneros y Miguel Herrero de Miñón; por el Grupo Socialista del Congreso, Gregorio Peces-Barba; por Alianza Popular, Manuel Fraga Iribarne; por el Grupo Comunista, Jordi Solé Tura; por la Minoría Catalana, que representaba a su vez a la Minoría Vasca, Miguel Roca Junyent. Esta ponencia redactó un anteproyecto de Constitución del cual hizo entrega a la Presidencia del Congreso el día 23 de diciembre de 1977, y que sirvió de base para el posterior debate constitucional.<sup>38</sup>

La diversidad de grupos políticos presentes en la vida española era enorme, aun cuando hubiera quedado cribada por una normativa electoral que favorecía las grandes concentraciones de voto, pero por encima de ello prevalecía una voluntad política de que los grandes temas nacionales no se abordaran sin la mayor concurrencia posible de voluntades. La Constitución española de 1978 es un texto legal extenso y el análisis de cómo funcionó el consenso constitucional en todo su contenido desbordaría con mucho las posibilidades de este trabajo. Por ello, destacaría los que a mi juicio suponen los principales elementos del consenso constitucional alcanzado entonces, en contraste con otros intentos constitucionales precedentes, que serían los siguientes:

1.– La soberanía nacional es única, y se halla radicada en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

Creo que, cuando leemos el art. 1.2 de la Constitución, nos hallamos ante uno de los puntos sustanciales del acuerdo constitucional, pues, por encima de algunas posturas que ya se expresaron en las Cortes Constituyentes, la concepción de la soberanía en la que se sustenta nuestra Constitución nada tiene que ver con la propia de una confederación, en la cual la soberanía del conjunto es la resultante de la suma de las soberanías originarias de las partes, sino que al partir del supuesto doctrinal y sociológico de una sola Nación, el poder soberano se ejerce siempre por ésta en su conjunto, bien

---

<sup>38</sup> Emilio Attard Alonso: *La Constitución por dentro*, Argos Vergara, Barcelona, 1983, p. 14.

se trate de tomar una decisión sustancial que afecte a todo el territorio nacional, bien afecte a una parte del mismo, de lo que se infiere que los parlamentos autonómicos no gozan de poder soberano alguno por sí mismos, sino de competencias en la medida en que el ejercicio de ciertos poderes y facultades le ha sido conferido a través de sus estatutos o transferido a través de leyes, siempre emanadas del Parlamento.

Así las cosas, una propuesta de modificación del *statu quo* de una determinada Comunidad Autónoma, que no contara con la aquiescencia de las Cortes, sino sólo del Parlamento autonómico correspondiente, sería constitucionalmente nula. En este sentido, no cabe ninguna duda de que el llamado «Plan Ibarretxe», en la medida en que pretenda la negociación en términos de igualdad soberana de las instituciones vascas y las del Estado y en cuanto pretenda que la decisión última del estatuto jurídico vasco dependa exclusivamente del Parlamento vasco o de un ulterior referéndum al que únicamente estuvieren llamados los ciudadanos vascos, rompería el consenso constitucional en este punto, pues atentaría contra el concepto básico de unidad soberana en el que se sustenta nuestro texto constitucional.

2.— La Monarquía parlamentaria es la forma política del Estado español.

Basta repasar los debates habidos en las Cortes Constituyentes, para darse cuenta de que la clase política de los años setenta estaba preocupada, sobre todo, por ser capaz de dotar a España de un sistema jurídico político democrático, pretensión en la cual, en el último tercio del siglo XX, la forma de Estado era una cuestión secundaria, desde la experiencia de que en Europa la convivencia democrática tanto se podría conseguir mediante un sistema republicano como monárquico, sin que a diferencia de lo que ocurriera en otros tiempos tal cuestión fuera un elemento sustancial. Por tanto, se llega en esta materia a un consenso pragmático —sin que el adjetivo tenga connotación peyorativa alguna, sino muy al contrario—, que viene supeditado por la izquierda política a que la figura del Monarca tenga un carácter exclusivamente representativo, que carezca de poder ejecutivo alguno y sea asimilable a la institución presidencial en una república parlamentaria, como así queda plasmado en la Constitución.

3.— La unidad de la Nación española es indisoluble, mas compatible con el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la componen y solidaridad interterritorial.

Como se ha señalado anteriormente, la Constitución reconoce una sola soberanía, la de la Nación española, de suerte que la autonomía de las regiones no se sustenta en un derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, ni la Constitución es el resultado de un pacto de entidades

territoriales históricas previas,<sup>39</sup> sino una norma resultante de un único poder constituyente que la elabora. Al propio tiempo, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, nuestro sistema autonómico se caracteriza a la vez por la convivencia de dos principios: homogeneidad, necesaria para que existe unidad e integración estatales, y diversidad de *status* de las Entidades territoriales que lo integran.<sup>40</sup>

De conformidad con lo establecido por los arts. 3 y 138 de la Constitución, el derecho de autonomía tiene una vinculación imprescindible con el principio de solidaridad entre los territorios, que implica la abstención de tomar decisiones o realizar actos que perjudiquen el interés general, por lo que en su actuación las Comunidades Autónomas han de tomar en consideración esa comunidad de intereses que las vinculan entre sí y que no puede quedar menoscabada por la gestión insolidaria de los propios intereses, pues el principio de solidaridad es el factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española.<sup>41</sup> En este sentido, no pocos preceptos de ciertos Estatutos de Autonomía modificados al socaire del huracán reformista que se ha vivido en la última legislatura –por ejemplo, ciertas disposiciones acerca del uso de las aguas públicas– se compaginan mal con las consecuencias de los principios constitucionales que acabamos de señalar.

4.– El castellano es la lengua oficial de España –lo que supone el deber universal de conocerlo y derecho de usarlo– sin perjuicio de la cooficialidad de las demás lenguas en sus respectivos territorios.

El art. 3 de la Constitución posee una sistemática que no es casual. En su párrafo primero establece el castellano como lengua común y oficial del Estado, respecto de la cual se regula el deber de conocerla y el derecho de usarla, mientras que en el párrafo segundo se regula la cooficialidad de «las demás lenguas españolas» en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas. El consenso constitucional equidista, por consiguiente, de dos posturas maximalistas: la que pretendiera la impuesta sustitución del castellano por la lengua autóctona y aquella otra de quienes vivieren en una Comunidad Autónoma bilingüe y quisieran hurtarse al estudio de la segunda lengua o intentaran impedir a otros el uso de la lengua autóctona en las relaciones administrativas o educativas.

Se trata, sin duda, de un problema complejo, en el que se interrelacionan derechos subjetivos a veces en conflicto. La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha ido sentando diversos principios en la materia, desde la declaración de inconstitucionalidad de la imposición del deber de

---

<sup>39</sup> STC 76/1988, de 26 de abril.

<sup>40</sup> SsTC 76/1983, de 5 de agosto y 100/1988, de 8 de junio.

<sup>41</sup> SsTC 64/1990, de 5 de abril y 135/1992, de 5 de octubre.

conocer la lengua autóctona,<sup>42</sup> hasta la constitucionalidad de que el conocimiento de la lengua autóctona sea evaluable como mérito en el acceso a la función pública,<sup>43</sup> aun cuando se pudieran producir abusos en la sobrevaloración de este mérito que serían susceptibles de amparo constitucional, y la constitucionalidad de que sea exigible a los alumnos en determinados ciclos de la enseñanza el estudio de la lengua autóctona, de forma que los padres no puedan excluir el mismo por un acto de propia voluntad,<sup>44</sup> y mantenimiento del principio de que al Estado corresponde la competencia para fijar los horarios mínimos de las diversas enseñanzas, también del castellano, en el sistema educativo.<sup>45</sup>

No resulta descabellado pensar que ciertas normativas autonómicas que intentan imponer el uso de las lenguas autóctonas en ámbitos privados, como son los rótulos o identificaciones comerciales, publicidad, etc., vulnerasen el equilibrio establecido por el art. 3, en la medida en que se pretenda convertir un derecho –facultad subjetiva de libre ejercicio, como es el uso de la lengua autóctona– en una obligación, puesto que queda meridianamente claro que sólo constituye un deber constitucional el conocimiento del castellano, mientras que el conocimiento y uso de otras lenguas se queda en el ámbito del derecho subjetivo, pendiente de la voluntad del sujeto y no sometido a obligación legal.

5.– La libertad religiosa e ideológica, con un sistema de aconfesionalidad del Estado, dista tanto de la confesionalidad como de toda pretensión de laicismo, ya que se parte de una valoración positiva del hecho religioso.

Considero que éste fue uno de los más importantes acuerdos de la transición, en orden a dar cabida constitucional a un sistema que acabara con una historia de constantes bandazos, por lo cual los constituyentes eran conscientes de la importancia del art. 16, donde se regula la libertad religiosa, y se explica que diera lugar a uno de los más intensos y profundos debates parlamentarios en las Cortes Constituyentes.

En definitiva, la redacción última del precepto, en cuanto a materia religiosa se refiere, parte de la no confesionalidad del Estado, declaración que es bien distinta a aquella que, por ejemplo, encontramos en el art. 1 de la vigente Constitución Francesa de 1958, donde se dice que «Francia es una República indivisible, laica...», expresión que, en el mejor de los casos, podría interpretarse como que el Estado es indiferente ante la religión, o, en el supuesto de que se entendiera el adjetivo al modo clásico (por ejemplo, como concebía un precepto semejante la III República), puede interpretarse como sinónimo de un posicionamiento del Estado contra el

---

<sup>42</sup> SsTC 123/1988, de 23 de junio; 83/1986, de 26 de junio; y 82/ 1986, de 26 de junio.

<sup>43</sup> STC 46/1991, de 28 de febrero.

<sup>44</sup> STC 337/1994, de 23 de diciembre.

<sup>45</sup> STC 88/1983, de 27 de octubre.

hecho religioso. Por el contrario, la mera declaración de no confesionalidad no implica posicionamiento negativo alguno, ni siquiera indiferencia respecto del hecho religioso, lo que en nuestra Constitución viene refrendado por el hecho de que el párrafo 3 del art. 16 declara que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española» y, por ende, se prevén relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas. Para los constituyentes la referencia explícita a la Iglesia Católica constituía el reconocimiento de un hecho antropológico, cultural e histórico de la realidad española, como es el de la importancia de la presencia de la Iglesia Católica en la realidad histórica y social de nuestro pueblo. Hay que señalar que en el consiguiente debate parlamentario –en el que el PSOE se oponía a la mención explícita de la Iglesia Católica– destacó la intervención de Santiago Carrillo quien, en nombre del Grupo Parlamentario Comunista, defendió la inclusión de la referencia y votó a favor del texto, mientras que el Grupo Parlamentario Socialista se abstuvo.<sup>46</sup> Por otra parte, la referencia que hace el precepto analizado a la colaboración con las diversas confesiones religiosas nos lleva a concluir que para el constituyente el fenómeno religioso –en tanto no atente en su expresión contra el orden público protegido por la ley (art. 16.2)– es algo socialmente positivo, en tanto en cuanto el Estado se compromete a colaborar con las confesiones religiosas (de otro modo, sería un absurdo suponer que una Constitución impusiera el deber de cooperación con algo que considera nocivo o negativo). Por ello, iría contra el consenso constitucional la pretensión de convertir en la práctica un Estado no confesional en otro laicista, en el cual la religión se relegara únicamente al ámbito de lo privado, con exclusión de cualquier presencia en la vida pública, a la vez que se considerara el sentimiento religioso como algo negativo, retardatario del progreso social o contrario al mismo. De esta suerte, propuestas tales como la creación de un «observatorio de la laicidad» o de revisar los acuerdos de 1979, suscritos entre la Santa Sede y el Estado Español, en un sentido de acabar con la mutua colaboración entre ambas entidades romperían desde luego el consenso constitucional que se contiene en el repetido artículo de nuestra Ley Fundamental, y supondría una reinterpretación del mismo en nada acorde con la voluntad del legislador. En definitiva, se trataría de una postura política sin cabida constitucional, salvo que se procediera a la reforma del art. 16 de la Constitución.

Para concluir, querría hacer hincapié en nuestra compleja historia constitucional, jalonada de textos normativos que fueron la expresión de la

---

<sup>46</sup> La postura de Santiago Carrillo y del Grupo Parlamentario Comunista, al que representaba, puede leerse en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, Tomo II, p. 2066

voluntad política en cada momento de una fuerza política emergente o preponderante, que imponía su modelo político minoritario, pero del cual necesariamente quedaban marginados aquellos grupos sociales o políticos que no se adecuaban con la ideología o criterios del legislador. Frente a esta realidad histórica, la característica primordial del modelo de 1978 es que surgió fruto de un debate profundo, plural, que supo plasmar unos principios de suficiente flexibilidad como para que cupieran en el sistema político instaurado todas las ideologías presentes en la realidad española. Esta conciencia de confluencia llevó a los constituyentes a establecer un sistema de reforma constitucional dotado de alguna rigidez, para evitar que una coyuntural mayoría parlamentaria modificara las reglas del juego.

Cuando estamos a punto de cumplir los treinta años de vigencia de nuestra Constitución, se impone la prudencia política y la razonable exigencia de que cualquier modificación de su texto o de su praxis cuente con el mismo consenso que acogió su elaboración. Lo contrario supondría abrir una nueva etapa en nuestra vida política de horizonte inseguro e inquietante.