

スペインの民政移管と1978年憲法

ホセ・ルイス・ブレイ・ブランコ

I. 歴史的文脈

1. 第1の流れ——スペイン立憲政治史（1812-1978）の枠組みのなかでの民政移管（1975年～1978年）

このテーマの大きさからすれば、これを仔細にじっくりと検討することは難しい。それゆえここでは、概略を述べるにとどめ、そのなかでスペイン王国の憲法政治史の最も重要な出来事を論じることにはしたい。これらの出来事とそれに続く変革が引き起こされ、1978年憲法の起草と承認へと結実したのである。如上のことから、この点に関して最初に示されるべきは、ここで素描する歴史的経過には、参照点（punto de referencia）となる一定の歴史的期間がある。歴史的期間とは、1975年から1978年までと捉えられる時期であり、すでに見たように、ここには法政治的性格を有する主要な成果としての現行憲法がある。わずか3年というこの短い期間は「民政移管」あるいは「スペインの民主主義への移行」の名で知られている。民政移管があまりに大きな成功を収めたため、かつて同様の背景または環境下にあった国、あるいは現在も同じ状況にある国でも適用可能なモデルだと提案した研究者もいる。同じ意味で、この民政移管は「スペインの奇跡」として語られるようになったが、「奇跡」が起きたのは明らかに過去との急激な断絶ではなく、改革が選挙で支持され、非民主的政治システムから完全に民主的なシステムに平和裏に移行することができたからである。80年代から90年代にかけての10年間にスペインの重職にあったある有名な政治家によれば、断絶を擁護する者たちが提案した目的が、改革の手法で実現されたことになる。一見矛盾しているように見えるかもしれないが、

実際に起こったことは合意された断絶¹⁾あるいは断絶の最終結果を伴う改革である。

さて、この現象を深刻に受けとめて厳密な分析をするには、法だけではなく、政治、イデオロギー、歴史をも視野に入れた広い観点からの考察が不可欠である。憲法の条文の狭義の法的な分析だけでは不十分である。もちろん、そういった分析も必要で非常に重要ではあるが、それだけでは十分ではない。あの複雑な民政移管の時期にかけ引きの対象とされていたことがらは、わが国そのものの歴史であり、また1936年から1939年にかけてのすさまじい内戦と、1939年から1975年まで40年近く続いた軍事独裁政権を経験した後の、スペイン人同士の決定的な和解のチャンスであったことを忘れてはならない。

別の言い方をすれば、古典的な立憲国家の基本的要素、すなわち代表民主制、法治国家、国民主権、権力の分立、基本的権利等……を採用するスペイン憲法は、少なくとも以下の3つの時期を含む歴史の流れをさかのぼって位置付けてようやく、検討し理解することができるのである。3つの時期とはまず、対フランス独立戦争の最中の1812年に承認された自由主義型のカディス憲法に始まるスペイン立憲主義の歴史、次にその時代と完全に断絶したフランコ体制、そして最後に、前述の民政移管であり、そのなかでも歴史的転換点として象徴的な日付がある。まずは民政移管の出発点に当たるフランコが死去した1975年11月20日。そして到達点と考えられるのが、国民投票が実施された1978年12月6日と、1978年憲法が国王の裁可を得た同月27日である。

民政移管の時期に関しては、開始日・終了日ともに別の日付も挙げられる。たとえば、厳密に言えば民政移管に先立ち、一種の民政移管前もしくは前倒しの移管と呼ぶべき時期があると考える者がいるが、それがいつなのかは意見がふたつに分かれている。ひとつはスペインが大きな変化を経験した60年代末である。この変化は特に、体制が最小限の開放プロセスを歩み出したこと、ヨーロッパ統合主義・民主主義思想が及ぼす影響、体制のいわゆる「テクノクラート」たちが推進し、様々な計画が開始されたおかげで経済が発展し、スペイン人にとって社会福祉の重要性が増したことなどによるものである。もうひとつの時期は1973年、具体的にはテロ組織ETAの襲撃により、当時の首相で

フランコの後を継ぐのが当然視されていたカレロ・ブランコ (Carrero Blanco) 提督が死去した12月20日以降と位置付けられる。民政移管の終了日についても、やはり様々な説がある。ここでは最も重要な3説のみを取り上げたい。まずPSOE (スペイン社会労働党) が総選挙で勝利し、フェリペ・ゴンサレス (Felipe González) 率いる社会主義政権がスペインで初めて成立した1982年10月。次に、現在は欧州連合となった欧州経済共同体にスペインが初めて正式に加入した1986年。最後に取り上げるのはかなり独特な主張で、実際にはまだ民政移管のプロセスが終了していないというものである。単に、我々はまだスペイン国家の形態を定義する能力に欠けていたというのがその根拠である。科学的意味での憲法学では、政治権力による領土分配モデルに言及するときにはこの表現が使われる。我が国の場合は縦割りで本国が17の自治州に分かれ、自治都市がふたつある (セウタ及びメリリャ)。憲法には確かに、スペインの領土はこれらの自治州により組織されるとあるが、名前も列挙されず、いくつあるか、どのようなものかも述べられていない。また憲法裁判所がより明確にモデルを規定しようとして「自治国家 (Estado Autonomico)」もしくは「自治州の国家 (Estado de las Autonomías)」という表現を定めたものの、正確な意味については様々な解釈が存在し、それぞれが異なっていたり矛盾していたりすることも珍しくない。スペインの領土の一部 (具体的にはカタルーニャとバスク地方) を国家のほかの部分から分離すべきと主張する民族主義政党や影響力の大きな公式見解を持つ運動があることを考慮に入れると、問題はより深刻になる。

いずれにせよこの後、つまり1978年12月以降に起きたことと現在直面している困難については、非常に興味深いことではあるが、多くを語ることはできない。それは主に、現在までは不完全な二大政党制という独特の形式に基づいていたスペインの伝統的な政党システムが将来的に変化することを、あらゆる事象が指し示しているように思われることに由る。これまでは、国民党とスペイン社会労働党の2つの政党が明らかに支配し、また多党制システムのため民族主義を掲げる2つの政党——バスク国民党及びカタルーニャ集中と統一 (Convergencia y Unión Democrática de Cataluña) ——も小さいながら影響力を

持っていた。そこに「ボデモス」と「シウダダーノス」のいわゆる新興勢力が政治・議会の舞台に力強く登場したわけである。さらにこの新しい状況のなかで、人民主義的で、多くは既存体制との断絶主義をとるメッセーが沸き起こってきたことも付け加えなければならない。フランコ体制から引き継いだ現状が維持されてきたことの責任は民政移管にあるとし、これを全面的に見直そうというのである。さらに新しい憲法を制定し、承認に持ちこむプロセスを開始しようという話も聞こえてくる。したがって問題は、現在の憲法を改正するだけではなく新しい憲法をつくることでもあるが、このふたつは周知のとおり全く異なる事柄である。というのも、最高法規たる憲法に規定された憲法改正権のみならず、憲法制定権力が始源的に、そして特別なかたちで関わってくることを意味するからである。だが先ほどから述べている通り、現在の状況もここで紹介しようとしている歴史的枠組みあるいは流れの一部ではあるが、今はまだ分析することはできない。

2. 第2の流れ——立憲主義の歴史、とりわけ第2共和制とフランコ体制に関して

A) スペイン立憲主義の歴史

真に自由主義的な意味でスペイン最初の憲法である1812年のカディス憲法を引き合いに出す場合か、我々の国では20世紀の開始からだいぶ経った1931年の共和国憲法の制定まで²⁾、自由主義システムが強固なかたちで確立されなかったがゆえに、我々の憲法史がいかに絶え間ない脆さと不安定さで特徴づけられるのかを想起する場合を別とすれば、さほど時間的に過去にさかのぼる必要はないものの、それでも、たとえ非常に簡潔にではあれ、1812年から1978年という1世紀半ほどのこの長い期間の主な歴史的画期について言及する必要がある。

いずれにせよ、1978年憲法の明白な先例を求めるにあたって、さらに古い法に分類されるか、あるいは著しく保守的な性格を持ち、実質的には取り立てて先例といえない一連の憲法を除外することができる。ここでは1834年の王国憲章、1845年、ならびに1876年憲法のことであるが、ここでは触れない。

ここからは、上記以外の憲法を歴史的な流れに沿って記述していくことが可能である。まずは嚆矢であっただけでなく、近代的な立憲国家の開始を告げるフランス革命思想の真の入り口であり、自由主義的性格を持つ1812年憲法。次に1869年憲法であるが、その進歩的性格は広範な権利の承認と、スペイン初の男子普通選挙の導入に反映されていた。最後の1931年憲法は、共和国政府について規定したものではあるが、間違いなく民政移管と現行憲法の起草プロセスの根底にある多くの前提や思想に最も近い先例といえる。

B) 第2共和制と1931年憲法

特にこの3番目の憲法はそれ自身、ヨーロッパの初期の社会主義国家憲法のひとつである点で重要である。この意味で、同憲法は1919年に承認されたドイツのワイマール憲法に着想を得ている。だが、ワイマール憲法が1978年憲法に及ぼした影響はそれだけではなく、さらにふたつの重要な要素がある。ひとつは国家形態の問題と関連する。1931年憲法は国家のなかの自治領、具体的にはカタルーニャ、バスク、ガリシアの存在を認めつつ、政治的権力による領土分配の問題を解決しようとしたもので、先に指摘した通り、現今の自治州国家モデルという着想の基になったもののひとつである。同憲法と1978年憲法の関係でもうひとつの興味深い点は、憲法保障裁判所の創設により、法律の合憲性を審査する裁判制度をスペインで初めてつくったことである。周知のとおり、これはケルゼンの理論から着想を得たチェコスロバキアとオーストリアのモデルを模したもので、憲法保障裁判所は現在の憲法裁判所のまさに前身である。

したがってこれは、共和国モデルであり連邦の性格も持つ1873年のモデルが失敗した後の、2番目の共和国憲法になる。技術的には、第2共和制が設計した領土モデルは「統合国家 (Estado integral)」と名付けられているが、この表現は現実には、すでに指摘したように、一般的には到底満足とは言えない連邦という解答を選択した第1次共和制の記憶を避けるために使われた、一種の妥協策であるにすぎない。この方策は効果が乏しく、様々な問題が誘発されたことから、連邦の思想は好意的に見られず、その結果として31年憲法の制定議会議員らはこれを回避する方法を求めることになった。

要約すると、この憲法は社会主義的性格と完全な民主主義的性格を持った共和国憲法であるが、そのなかの宗教行為、特にカトリック教会に対しての扱いにより、スペイン人同士の間で分裂が生じた。より具体的には、我が国に深く根付いた修道会であるイエズス会をスペインの領土内から閉め出し、その財産を国有化したのである³⁾。この意味で、政教分離の列に名を連ねようとしながらも、政教分離型の、あるいは無宗教的な憲法ではなくなったとしばしば言われる。

当時のスペインは政治的にもイデオロギー的にも非常に混乱しており、代表民主制システムは中産階級的で経済的に不公平だとして公然と疑問視する政党もあるなかで、具体的な適用をどうするかも問題であった。上記の批判は右派からも左派からも沸き起こっていたが、真に重大な問題は、憲法が確立したモデルの擁護者と考えられていた党派や政党指導者のなかにもこれに同調する者がいたことである。実際、内戦勃発前に2件の暴力的破壊行為が企てられていた。ひとつは1932年、アルフォンソ13世（Alfonso XIII）の王位への復活を目的として君主制支持者と右派のグループが主導したもので、もうひとつは1934年、今度は左派の政党、団体、労働組合が指揮を執った。そのなかにはPSOEの重要な派閥も含まれていた。実際にこれは、カタルーニャとアストゥリアスを軸とした、本気で革命を起こそうとする試みだったといえる。特に激烈だったのがアストゥリアスで、この地域の革命家の抵抗力が、現在アストゥリアス革命として知られる蜂起の原動力となった。

こうして1936年がやってきた。2月に国会議員の総選挙が行われ、共和主義と左派の政党同盟である人民戦線が勝利した。この勝利と、その結果として生じた政治的状況や治安が引き金となり、わずか数か月後の7月18日、フランコ將軍によるクーデターが起こった。

C) フランコ体制

アフリカに端を発し、「国民蜂起」（Alzamiento Nacional）と命名された軍事反乱の結果として、ここまでの歴史的継続性は1936年にこのように唐突に断たれ、フランコ軍が1939年4月に共和国軍に勝利した後に確立した真の軍事独裁制である権威主義的政治システムは、先に述べたように1975年まで続く

ことになる⁴⁾。自由主義的な議会モデルと競争的で定期的におこなわれる自由選挙を排し、結社と入党の自由、選挙権、表現・集会・デモの自由といった基本的権利の通常の行使を認めない上に、民主主義的でもなければ真の権力の分離も認めないこのモデルは明らかに、立憲国家の古典的な基準には当てはまらない。

ここでもあまり多くの問題に紙面を割くことができないため、フランコ体制に関するふたつの事柄を述べるに留めたい。すなわち期間区分と、体制の支柱の役割を果たした中心思想である。

前者については、研究者の多くが通常3期に分けている。第1期は内戦に勝利した1939年から1945年まで。第2期は1945年から1960年までで、1960年から1975年までが第3期である。だが、この区分に同意しない者もいる。簡潔を旨として、ここではフェランド・バディーア (Ferrando Badía) 教授の意見を紹介するに留めたい。同氏は3期を以下のように分けている。

- 1) 半全体主義期：1936年～1942年
- 2) 移行期：1942年～1957年
- 3) 民主化プロセス：1957年～1967年⁵⁾

固有の意味での時期の配分以上に我々の興味をそそるのは、体制の推移であり、とりわけ体制の立法の展開にある。各時期の区分が一連の規範と「基本法 (Leyes Fundamentales)」の承認に合致しているのである。第1期で特筆すべきは国民戦線軍側で戦ったすべての政治勢力の統一を定めた1937年4月19日の法令と、最初の基本法である1938年の労働諸法 (Fuero del Trabajo) である。次の第2期が最も多く、4つの基本法が制定されている。すなわち1942年のコルテス (国会) 設置法、1945年のスペイン国民憲章と国民投票法、1947年の国家元首継承法である。最後の第3期には1958年に国民運動原則法、1967年に国家組織法が可決されている。

第2の点である体制のイデオロギー的支柱 (eje ideológico vertebrador) が存在した点に関しては、3つの主要な思想を述べる。

第1の思想は、先ほど述べた基本法に関連する。フランコ体制は最初から確

立していたものではない。この言い方が適切かどうかはわからないが、体制が存続する間に、いわゆる7つの基本法を通して「構築されていった」のである。後に8番目の基本法といえる政治改革法について述べるが、これは民主主義への平和的移行を可能にすることを目的として1976年に可決されたものである。この法については後に言及するが、いずれにせよ、長期にわたって権力に合法性が付与された根本的理由は、結局のところ、1939年の軍部の勝利にあることを強調しておくべきであろう。実際、体制側が自己を正当化し、政権強化を試みようとするときに使われた主要な論拠が、いわゆる「スペインの敵」との戦争とそこでの勝利だった。

2番目の思想は、フランコ体制の国会である「コルテス」を象徴するモデルは決して政党と自由選挙による個人と全体の象徴に基づく典型的な多元的民主主義ではなく、いわゆる「有機体的民主主義（*democracia orgánica*）」モデルだったということである。この表現は民主主義の不在についての批判に対抗しようとして体制側が使ったもので、主役は政党ではなくいわゆる有機体あるいは自然発生的集団であることを象徴するモデルをこのように命名した。具体的に言えば、有機体とは家族、自治体、労働組合の3つである。このように、国家を象徴するイメージはそれらを通して方向づけられ、議会制民主主義の典型的な中産階級モデルは回避されていた。

3番目は労働組合モデルである。縦割の組織で組合に強制加入し、また組合はすべて国家の公的機構に所属することが基本になっていた。この場合、その根底にあるものは階級闘争のマルクス主義を否定し、労働者や事業者の利益より全体的な国益が上位にあるという思想である。

上記の3つの思想は、反自由主義と反共産主義の基礎の上に屹立する共通の教義的な背景によって束ねられており、全期間にわたって独裁のイデオロギー的かつ文化的な混合物（*amalgama*）をつくり上げていた。

II. 民政移管（1975年～1978年）

冒頭で述べたように、この期間はずっと前から始まっていたと考える研究者もいれば、もっと後まで拡大できると主張する人もいる。いずれにせよ、厳密

な意味での民政移管の概念に配慮すれば、最も象徴的な時期は1975年と1978年であると考えられる。

だがこれは、いくつかの段階あるいは期間に区切ることも可能である。私見では以下になる。

1. 第1段階——1975年11月20日から1976年12月15日まで

この第1期はフランコの死から政治改革法の国民投票による承認までと位置付けられる。同法はフランコ体制の国会に当たるコルテスで、予想を大きく裏切り81%の賛成票を得て、1976年11月18日に可決されていた。その後実施された国民投票の投票率はかなり高く、77%だった。国民投票の結果は疑いもなく、投票した者のうち、実に94.17%が改革を支持した。最終的に同法は1977年1月4日、国王とコルテス議長が署名し公布された。

この一連の流れのなかで実に驚くべきことは、フランコ体制時に有効だったモデルに従い選出され、議員の大多数が原則として同体制の擁護者であるはずのコルテスが、自分たちを決定的に葬り去るのに利用される法律を可決することを決意したことである。この法律には、独裁から民主主義への橋渡し、あるいは——キリスト教民主党の政治家イニゴ・カベロ (Iñigo Cavero) の言葉を借りれば——「民政移管のための取引法」の表題がふさわしい。

カベロは、選出されたモデルの本質を断絶あるいは革命に対する改革と表現した。しかしながら、フランコ体制による諸法律の解釈は最初から、民主化プロセスに対して開かれた好意的な読み方ができるような間隙を見つける方向に向かっていたことは、だれの目にも明らかである。

この第1期に主役を演じた人物をいたずらに列挙して読者を疲れさせるつもりはないが、3名の重要な人物を想起しておくことは正当であるし、彼らなくして、このとき成し遂げたような成果を得るのは難しかった。まずは国王ファン・カルロス1世 (Juan Carlos I)。2014年6月に譲位し、現在は名誉国王であるが、変革と議会君主制の復活に決然と打って出た人物である。「変革の原動力」であり、その第一の擁護者であり保護者であった。次に言及すべきは当時のコルテスと王国評議会の長トルクアート・フェルナンデス＝ミランダ

（Torcuato Fernández-Miranda）である。フランコ体制の法秩序を民主的に解釈できるよう、ほとんどの場合陰から公的・法的な手続きの整備のために尽力した人物である。そして最後に紹介する首相アドルフォ・スアレス（Adolfo Suárez）は、真の意味で王の意思の実行者であった。王が変革の原動力であるなら、スアレスは舵取りと考えられていた。先ごろ歴史上の人物となったばかりのスアレスが真正の政治家と考えられているのは、両側から生じる、つまり旧体制の賛美者からも穏健左派・極左の団体や政党からも提示されるあらゆる障害を回避する能力があったからである。

最後に、とりわけ重要な出来事について簡潔に述べたい。実際には、それらは多過ぎるので、特に重要なことだけを取り上げることにする。フランコが死去し、ファン・カルロス1世が新スペイン国王として即位した後のことだが、カルロス・アリアス・ナバーロ（Carlos Arias Navarro）首相はそのまま留任となった。1973年12月に暗殺されたカレロ・ブランコに代わり任命されていた人物である。いわば追認された形の首相だったが、彼が実行しようとした改革は非常に腰の引けたもので、事実上、すべての人から拒否された。この状況に、国王からの支持がなかったことも相俟って、アリアス・ナバーロは1976年7月1日、早期に退陣することになった。辞任（実際は秘匿された解任だった）が完了すると、当時の法律で規定されていた通りに、新首相の候補者3人の名が国王に示された。大方の予想に反して国王が選んだのはアドルフォ・スアレスであり、7月3日に正式に任命された。その日からただちに、スアレスは正真正銘の民主主義改革を実行に移すための第一歩を踏み出した。

第1期の最後に位置付けた1976年12月15日は、政治改革法が国民投票により承認された日である。この条文は、実際には非常に短いものである。というのも、本当の目的は、新しいコルテスを民主的に選出する手続きを制定することにあったからである。同法を構成するのは5か条と、3つの経過規定、1つの最終規定のみである。第2条は下院と上院からなる二院制の国会の存在を規定したものであり、同条第2項には、下院議員は普通直接秘密選挙により選ばれらると明確に定められている。

2. 第2段階：政治改革法から1977年6月15日実施の第1回総選挙まで

この第2期は民政移管の本質的な中核をなす。こう断言する主な理由は、ふたつの主要な事実と関係しているからである。第1はすべての政党と労働組合を合法化したことである。最後に合法と認められたのがスペイン共産党で、当時の書記長はサンティアゴ・カリーリョ（Santiago Carrillo）であった。フランコ体制の用いるレトリックの特徴が、同党およびその象徴するものと真っ先に向けられていたことを考慮すると、この出来事が民政移管史において決定的な瞬間を意味したことが非常によくわかるだろう。またこれは、国王の承認を得たスアレスの個人的な決断だった。この決断を下した結果、両者は特に軍の幹部たちからの批判に耐えることを余儀なくされた。現に海軍大臣は辞表を提出したほどである。1977年の聖週間中の土曜日に当たる4月9日に合法化が行われたため、この日は聖なる赤い土曜日として歴史に刻まれている。これに先立つ1月24日には、スペイン共産党とつながりのある労働法弁護士5人が極右集団に殺害されるアトーチャ虐殺事件が起きていた。

2番目の特筆すべき事実は選挙に関係がある。当時、選挙に出馬するため新政党が生まれ、また既成政党も復活していた。そのなかにはPSOE、PCE、PNV（バスク民族主義党）といった非常に古い政党も含まれていた。問題は政党や政党同盟として、300を超える団体が登録していたことである。それらはすべて略号で表記され、非常に数が多かったため、当時の新聞はこの政党“ラッシュ（maremágnum）”を「文字の浮かぶスープ（sopa de letras）」（ランダムなアルファベットの配列のなかから言葉を見つける遊び——訳注）と名付けた。結局、選挙の過程であらゆる候補がふるい落とされていき、最終的には全国規模の政党が4党と地方あるいは自治州規模の2、3の政党のみが残った。いずれにせよ、政治活動の手段として暴力を用いる政党はもちろん除外するとして、それ以外のどんなイデオロギーを持つ集団でも選挙に参加できるようにしたことがスアレス政権の巧みさであった。こうして左派、右派、中道のほかに、イデオロギー的な理由で右派から左派まで古くからの立場やより穏健な立場にも含まれない他の政党も存在していた。最後に、この場合は個人的な性格のものであるが、スアレスの功績として、結成後間もない政党である民主中道

連合（UCD）の指導者になる決断をしたことがある。それは改革を成し遂げた政党であり、これが6月15日の総選挙後も平和的で進歩的な変革思想の継続のみならず、当時の主たる思想的かつ文化的流れが体现された合意に基づく憲法の起草を可能にしたのである。

政党に関して言うと、中道と右派のイデオロギーの領域で競い合っている2つの政党が、逆に中道左派と左派の領域で競い合っている政党も2つあった。イデオロギーの順に党名を挙げると、一方は国民同盟と民主中道連合、もう一方はスペイン社会労働党とスペイン共産党であった。さらに民族主義の2大政党であるバスク国民党とカタルーニャの集中と統一も挙げておかなければならない。上記各党の指導者は記憶に値する人物ばかりである。政党名の順に従って、フラガ・イリバルネ（Fraga Iribarne）、アドルフォ・スアレス、フェリペ・ゴンサレス、サンティアゴ・カリーリョ、カルロス・ガライコエツェア（Carlos Garaikoetxea）、ジョルディ・プジョル（Jordi Pujol）である。

3. 第3段階：1977年6月の選挙から新憲法の承認（1978年12月）まで

この最終期は、2度の小さな修正⁶⁾があったものの、現在も有効な憲法の起草が中心になる。これについてはまず、選挙結果を振り返ってみるのが妥当であろう。このことが、全体の同意のもとでいかなるタイプの憲法が起草されたかの手がかりを与えてくれるからである。

得票数とコルテスでの議席数が最も多かった政党はUCDで、次がPSOEであった。この2党で相当数の議席を獲得した。具体的にはUCDが165、PSOEが118の議席を占めた。このデータは下院のものだが、下院のほうが上院より重要なのは疑いの余地がない。合計すれば、2大政党で283議席を占めたことになる。全議席数が350であることを考えると、結論はかなり明白である。すなわち大多数のスペイン人が、中道右派と左派の穏健派2大政党に投票したことになる。この2党に共産党の20議席と国民同盟の16議席が続く。カタルーニャ（PDC、カタルーニャ中道とキリスト教民主主義連合）およびバスク（PNV）の民族主義政党はそれぞれ11議席と8議席を獲得した。この結果から、新憲法は全体の、わけでもUCDとPSOEの2つの主要な政党の合意によって

制定されたと推論するのは難しいことではない。いずれにせよ、新憲法の主な特徴は、合意を得て、つまり全政党間の合意と譲歩により制定されたことであり、あらん限りの政治的な繊細さをすくい取り、そうすることで短期間で変更する必要がない憲法であるべき点をしっかりと見据えており、その考えは事実上、現在まで受け継がれてきている⁷⁾。確かに、その目的は達成された。それは、前述の2回の変更を除き、現行憲法は1978年12月6日の国民投票でスペイン人の承認を得て（投票率67.1%、賛成票87.8%）、同年12月27日に国王陛下が裁可し、29日の官報に掲載されたものと、今なお同じ憲法であり続けている点にある。

注

- 1) PSOE 指導者フェリペ・ゴンサレス (Felipe González) 政権で副首相を務めたアルフォンソ・ゲラ (Alfonso Guerra) が、ラウル・モロド (Raúl Morodo) の著書 *La transición política*, Temas clave de la Constitución española, Madrid, 1985, p. 15. (政治移行期、スペイン憲法の鍵となるテーマ、マドリード、1985年、p. 15) に寄せた序文で使用了表現。そのほかにも類似の表現がある。以下はトレス・デル・モラル (Torres del Moral) 教授の著書からの引用。「そのため、政治移行期モデルは進歩的改革、合意した断絶、隠匿された断絶のように、折衷的に評されるに至った。スペインの政治の変化をうまく表した新語さえ登場した。断絶 (ruptura) と改革 (reforma) を組み合わせた “ruptireforma” という口語表現である」 *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, 1992, p. 9.
- 2) このテーマについては、以下の作品に記述がある。DE ESTEBAN, J., *Apuntes de Derecho Político II, Derecho Constitucional I*, Madrid, 1989, p. 14、ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Madrid, 2009, p. 65、LÓPEZ AGUILAR, J. F., en BALAGUER CALLEJÓN, F (coordinador), *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, Madrid, 2010, p. 45、FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986, p. 34、PEÑA GONZÁLEZ, J., *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid, 2006, p. 24.
- 3) 一定の勢力や政治運動は世俗主義・反教権主義のイデオロギーを掲げていたが、国民の大多数はカトリック信仰を続けていたため、26条と27条の組み合わせは、人口の大部分に対して一種の「宣戦布告」を意味した。重要であるため、ここでは前者の条文の全内容を再現する。第26条——「あらゆる宗派はひとつの特別法に従う『会』

とみなされる。国家、地方、県、自治体は『教会』『会』『宗教団体』を維持、助長、経済援助しない。特別法は最大2年の期間内に『聖職者』の予算を全消滅させることを規定する。3つの宗教的誓願に加えて、国家の合法権力以外の権力に従う誓願を課した修道会は解散する。その財産は国有化され、慈善・教育目的に割り当てられる。その他の修道会は憲法制定議会が承認した特別法に規定された次の基準に従う。1) その活動が国家安全にとっての脅威を構成したときは解散。2) 存続すべき修道会を法務省管轄の特別登記所に登録。3) 事前に弁明した、住居又は直接的に私用の目的を果たすための物以上の財産の本人又は第三者による取得・維持の不能。4) 工業、商業、教育への従事の禁止。5) 国の全ての税法の遵守。6) 『会』の目的に関連する財産の投資についての会計報告を毎年国家に提出する義務を負う。修道会の財産は国有化することができる」。

- 4) スペインでは長年、フランコ体制の真の性質とは何かという議論が繰り返されてきた。軍事独裁政権、ファシズム、カウディーリョ（首領）による専制政治、貴族政治と、実際には様々に形を変え混じり合っているが、基本的には全体主義か権威主義かということである。この問題については、次の文献に重要な記述がある。GARCÍA SAN MIGUEL, L., *Teoría de la Transición. Un análisis del Modelo Español 1973-1978*, Madrid, 1981, pp. 22-24。いずれにせよ、フランコのクーデターはカペロ・ラタイリャーデ (Cavero Lataillade) 教授とサモラ・ロドリゲス (Zamora Rodríguez) が指摘したように「スペイン史の突然の切断」を意味し、「戦後の年月を左右したのは明らかだが、長いときが過ぎてもその影響は続き、民政移管プロセスそのものにも影を落としていた」*Constitucionalismo histórico de España*, Madrid, 1995, p. 252。
- 5) FERRANDO BADÍA, J., *El Régimen de Franco*, Madrid, 1984, pp. 93-106。4期に分ける研究者もいる。たとえばフェルナンデス・セガード (Fernández Segado) は次のような提案を行っている。イデオロギー的定義期、憲法創案期、制度強化期、憲法発展期。FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986, pp. 694-699。
- 6) 最初の修正 (1992年) では欧州連合との整合性を取るため、13条第2項に「及び被選挙権」の言葉を挿入し、スペインに居住する欧州市民に地方選挙の選挙権及び被選挙権が与えられるようにした。一方2度目の修正 (2011年) では、予算の安定性を保証したうえでの支出の上限を135条に定めることで2大政党 PSOE と PP が合意した。
- 7) 次の言葉にこの考えがよくまとめられている。「6月15日の選挙結果は、おそらくスペイン史上初めて、我が国における民主主義の安定の可能性を示してくれた。これは主に、ふたつの理由からである。ひとつめの理由は右派スペインと左派スペインの間に横たわる恒常的な相違を隠そうとしなかったこと、もうひとつは、それにもか

わらずこの相違が、両極にあり相いれない立場とは解釈されていないことだ」 DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., en “Cuadernos para el diálogo”, 20 de junio de 1977; texto recogido en el libro: *De la dictadura a la democracia*, Madrid, 1979, p. 293.

La Transición Española a la Democracia y la Constitución de 1978

José Luis Brey Blanco

I. Contexto histórico

1) Primera secuencia: la transición a la democracia (1975–1978) en el marco de la historia del constitucionalismo español (1812–1978)

La extensión del tema me impide realizar una reflexión detallada del mismo, de ahí que prefiera hacer una síntesis en la que trataré de exponer los acontecimientos más importantes de la historia política y constitucional del Reino de España. Estos acontecimientos y los cambios subsiguientes que provocaron culminaron en la elaboración y aprobación de la Constitución de 1978. En consecuencia, lo primero que debe señalarse a este respecto es que la secuencia histórica que vamos a esbozar tiene como punto de referencia un tiempo histórico determinado, ése que se fraguó entre los años 1975 y 1978 y que, tal y como acabamos de recordar, tuvo como principal fruto de carácter jurídico y político la vigente Constitución. Este breve periodo de tiempo de apenas tres años se conoce con el nombre de “la transición” o “la transición española a la democracia”. Su éxito fue de tal magnitud que ha llevado a algunos estudiosos a proponerlo como modelo exportable a otros países que vivieron en el pasado, o, incluso, que viven hoy, en contextos o bajo circunstancias muy parecidas. En este mismo sentido, se ha llegado a hablar también del “milagro español”; un “milagro”, ciertamente, porque gracias a la elección que se hizo entonces en favor de una reforma y no de una ruptura radical con el pasado más inmediato se logró pasar, de forma pacífica, desde un sistema político no democrático a otro plenamente democrático. Como dijo un conocido

político español que ocuparía importantes cargos en la década de los 80 y 90, se alcanzaron los fines que proponían los defensores de la ruptura pero por medio de un procedimiento de reforma. En efecto, aunque a primera vista pueda parecer contradictorio, lo que ocurrió fue una ruptura pactada¹ o, si se prefiere, una reforma con resultado final de ruptura.

Ahora bien, un análisis serio y riguroso de este fenómeno nos obliga a considerarlo desde una perspectiva amplia, no sólo jurídica, sino también política, ideológica e histórica. No basta el análisis estrictamente jurídico del texto constitucional. Esto es, sin duda, necesario y muy importante, pero por sí solo no es suficiente. No hay que olvidar que lo que se encontraba en juego en aquellos complicados años de la transición era la propia historia de nuestro país, así como la posibilidad de una reconciliación definitiva entre los españoles, después de haber sufrido una terrible guerra civil, entre 1936 y 1939, y una dictadura militar que se prolongó durante casi cuarenta años, desde 1939 hasta 1975.

Dicho de otro modo: la Constitución española, que recoge los elementos básicos de un Estado Constitucional clásico: democracia representativa, Estado de derecho, soberanía popular, división de poderes, derechos fundamentales... sólo puede ser estudiada y comprendida si la situamos, retroactivamente, dentro de una secuencia histórica que debe incluir, cuando menos, estos tres momentos: la historia del constitucionalismo español, que arranca con la Constitución liberal de Cádiz, aprobada en 1812, en plena guerra de independencia contra los franceses; el Régimen de Franco, que representa una verdadera ruptura con respecto a esta misma historia y, finalmente, en tercer lugar, la ya citada transición a la democracia, cuyos hitos históricos más emblemáticos son el 20 de noviembre de 1975, día de la muerte de Franco, como punto de partida, y los días 6 y 27 de diciembre de 1978, que son las fechas, respectivamente, de la celebración del referéndum y de la sanción real de la Constitución española de 1978, como fecha de llegada.

Es verdad que con respecto al tiempo de la transición se han barajado también otras fechas, tanto de inicio como de final. Así, por ejemplo, hay quienes consideran

que a la transición propiamente dicha le precede una especie de pre-transición o de transición adelantada que ellos mismos ubican de dos modos diferentes: o bien a finales de los años 60, momento en el que España experimenta cambios significativos debidos, especialmente, a un mínimo proceso de apertura del Régimen y a la influencia que ejercen las ideas europeístas y democratizados, así como al desarrollo económico y mayores cotas de bienestar social de los españoles gracias a la puesta en marcha de diversos planes impulsados por los llamados “tecnócratas” del Régimen, o bien, como segunda opción, en el año 1973, concretamente a partir del día 20 de diciembre, que es cuando se produjo el atentado de la organización terrorista ETA, con resultado de muerte, contra el entonces Jefe del Gobierno y probable sucesor natural de Franco, el almirante Carrero Blanco. En fin, por detrás, esto es, como fecha de cierre de la transición, se han barajado también diversas posibilidades. Citaremos sólo tres, por ser las más significativas: octubre de 1982, año en que gana las elecciones generales el PSOE y se constituye en España el primer gobierno socialista presidido por Felipe González; 1986, fecha oficial de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, y, finalmente, como tercera opción, una bastante más original ya que quienes la proponen sostienen que en realidad el proceso de transición todavía no ha terminado, por la sencilla razón de que no hemos sido capaces de definir la forma de Estado del Estado español. Con esta expresión la ciencia constitucional se refiere al modelo de distribución territorial del poder político, que en nuestro caso se reparte, con carácter vertical, entre el Estado central, 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Es cierto que la Constitución dice que España se organiza territorialmente mediante tales Comunidades Autónomas, aunque ni las nombra ni dice cuántas ni cuáles son, y que el Tribunal Constitucional ha consagrado una fórmula: el “Estado Autonómico” o “Estado de las Autonomías”, para tratar de fijar mejor el modelo, pero sobre el significado exacto de esta expresión existen interpretaciones diferentes que en no pocos casos son dispares y contradictorias entre sí. El tema se agrava si tenemos en cuenta que hay partidos

políticos nacionalistas y movimientos de opinión pública muy influyentes que propugnan la separación del resto del Estado de una parte del territorio español (concretamente, de Cataluña y del País Vasco).

En todo caso, de lo que ha pasado después, es decir, desde diciembre de 1978, y de las vicisitudes actuales, no podremos hablar mucho, aunque sería muy interesante hacerlo, entre otras razones, porque todo parece indicar que en el futuro se va a modificar el tradicional sistema español de partidos políticos, basado hasta ahora en una forma particular de bipartidismo imperfecto, con el dominio claro de dos partidos, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español y la influencia menor de otros dos de carácter nacionalista, el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia y Unión Democrática de Cataluña, en favor de un sistema de carácter pluripartidista, en el que además de estos cuatro han entrado ya con fuerza en la escena de la vida política y parlamentaria otros dos, los llamados emergentes: “Podemos” y “Ciudadanos”. A esto hay que añadir, además, que dentro de este nuevo contexto han aflorado mensajes de contenido populista, mayoritariamente rupturistas, con los que se pretende llevar a cabo una relectura total de la transición, a la que hacen responsable de haber mantenido el statu quo heredado del franquismo. En algunos casos se habla, incluso, de abrir un nuevo proceso constituyente y, en consecuencia, de aprobar una nueva Constitución. Por lo tanto, no se trata sólo de reformar la que tenemos sino de hacer otra, que es, como se sabe, una cosa bien distinta, ya que implica la intervención originaria y extraordinaria del poder constituyente, no sólo la del poder de reforma establecido en la norma suprema. Pero esto, como digo, no podemos analizarlo ahora, si bien forma parte también de este cuadro o secuencia histórica que estamos tratando de presentar.

2) Segunda secuencia: la historia del constitucionalismo, especial referencia a la Segunda República y al Régimen de Franco

A) Historia del constitucionalismo español

Sin necesidad de retrotraernos demasiado lejos en el tiempo, salvo para citar la

primera Constitución liberal genuinamente española, la Constitución de Cádiz de 1812, o para recordar cómo nuestra historia constitucional se caracteriza por su debilidad e inestabilidad constantes, debido a que el sistema liberal no se estableció de una manera sólida en nuestro país hasta bien entrado el siglo XX, con la aprobación de la Constitución republicana de 1931², debemos mencionar, no obstante, aunque sea de una forma muy breve, los principales hitos históricos de este largo período que abarca, aproximadamente, un siglo y medio largo, desde 1812 hasta 1978.

En todo caso, a la hora de buscar los antecedentes más claros de la Constitución de 1978 podemos obviar una serie de Constituciones que, bien porque se cuentan entre las más antiguas o bien porque son de carácter marcadamente conservador, no representan, en realidad, un precedente demasiado destacable. Nos referimos al Estatuto Real de 1834 y a las Constituciones de 1845 y 1876. Las dejamos, pues, de lado.

A partir de aquí podemos establecer ya una secuencia histórica con las restantes Constituciones: la de 1812, por ser la primera de todas y por ser, además, de carácter liberal, verdadera puerta de entrada de las ideas revolucionarias francesas que marcan el inicio del moderno Estado Constitucional; la de 1869, debido a su carácter avanzado, lo que se refleja en el reconocimiento de una amplia tabla de derechos así como en la introducción del sufragio universal masculino por primera vez en España y, finalmente, en tercer lugar, la Constitución de 1931, la cual, pese a establecer una forma republicana de gobierno, es, sin ninguna duda, el precedente más cercano de muchos de los supuestos e ideas que subyacen a la transición y al proceso de elaboración de la actual Constitución.

B) La Segunda república y la Constitución de 1931

En particular, la importancia de esta última Constitución radica en el hecho de que forma parte, por derecho propio, de las primeras Constituciones de Estado social que se elaboraron en Europa. En este sentido, tiene su inspiración en la Constitución alemana de Weimar, aprobada en 1919. Pero, además, su capacidad de

influencia sobre la Constitución de 1978 se cifra en otros dos elementos importantes: el primero de ellos guarda relación con el problema de la Forma de Estado. La Constitución de 1931 trató de resolver el problema del reparto territorial del poder político reconociendo la existencia de territorios autónomos dentro del Estado, concretamente Cataluña, País Vasco y Galicia, lo que la convierte, como acabamos de señalar, en una de las fuentes principales de inspiración del actual modelo del Estado de las Comunidades Autónomas. El otro punto de interés de esta Constitución con respecto a la de 1978 se debe a que crea por primera vez un sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad de las leyes, imitando los modelos checoslovaco y austriaco, que, como se sabe, se inspiran en la teoría de Kelsen, mediante la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, verdadero antecedente de nuestro actual Tribunal Constitucional.

Es, pues, una Constitución republicana; la segunda, después del modelo fallido, no sólo republicano sino también de carácter federal, del año 1873. Técnicamente, el modelo territorial que diseñó la Segunda república recibió el nombre de “Estado integral”, aunque esta expresión no deja de ser, en realidad, una fórmula de compromiso que se utilizó, entre otras razones, para evitar el recuerdo, en general muy poco satisfactorio, de la Primera República, la cual, como acabamos de apuntar apenas unas líneas más arriba, eligió para España la solución federal. La escasa efectividad de esta fórmula y los problemas que provocó hicieron que la idea federal no fuese vista con buenos ojos y que, en consecuencia, los constituyentes del 31 buscasen la manera de sortearla.

Resumiendo: se trata de una Constitución republicana, de carácter social y plenamente democrática a la que, no obstante, se le puede achacar que generó una división importante entre los españoles debido al tratamiento que hizo del hecho religioso, especialmente con respecto a la Iglesia Católica y, más concretamente, con respecto a la Compañía de Jesús, una Orden religiosa muy arraigada en nuestro país que tuvo que sufrir la expulsión del territorio español y la nacionalización de sus bienes³. En este sentido, suele decirse que dejó de ser una Constitución laica o

aconfesional para pasarse a las filas del laicismo.

Otro problema fue el de su aplicación concreta en medio de una España muy convulsionada política e ideológicamente y en la que algunos partidos políticos cuestionaban abiertamente el sistema de la democracia representativa, a la que acusaban de burguesa y económicamente injusta. Esta crítica provenía tanto de la derecha como de la izquierda pero lo verdaderamente grave fue que algunos sectores y dirigentes de partidos supuestamente defensores del modelo consagrado por la Constitución se apuntaron también a ella. De hecho, antes del estallido de la guerra civil se produjeron otros dos intentos de ruptura violenta: uno, en 1932, capitaneado por grupos monárquicos y de derechas, que tenía como objetivo reponer en el trono al rey Alfonso XIII, y el otro, en octubre de 1934, dirigido en este caso por partidos, grupos y sindicatos de izquierda, entre los que había también algunos sectores importantes del PSOE. De hecho, fue un auténtico ensayo de revolución con epicentro tanto en Cataluña como en Asturias. La especial virulencia que tuvo en Asturias y la capacidad de resistencia de los revolucionarios en aquella zona son las razones de que se conozca como la revolución de Asturias.

Llegamos así al año 1936. En febrero se celebraron elecciones generales al Parlamento, en las que vencieron las candidaturas del Frente Popular, una coalición de partidos republicanos y de izquierda. Esta victoria y las consecuencias políticas y de orden público que tuvo provocaron, apenas unos meses después, el día 18 de julio, el golpe de Estado del general Franco.

C) El Régimen de Franco

Así, pues, la continuidad de esta secuencia histórica se rompe de un modo violento en 1936, cuando, como consecuencia de un levantamiento militar originado en África, denominado Alzamiento Nacional, el Ejército de Franco, tras su victoria en Abril de 1939 sobre el Ejército de la república, establece un sistema político de carácter autoritario, una verdadera dictadura militar que, como ya hemos adelantado, se prolonga hasta el año 1975⁴. Es obvio que este modelo no encaja dentro de los parámetros clásicos del Estado Constitucional ya que ni es de carácter

democrático ni reconoce una verdadera separación de poderes, además de no permitir el ejercicio normal de los derechos fundamentales, especialmente los de libre creación y pertenencia a partidos, derecho al voto, libertad de expresión, reunión y manifestación, amén de la eliminación del modelo parlamentario liberal y de elecciones libres, disputadas y periódicas.

No podemos, tampoco en este caso, extendernos mucho, por eso sólo nos referiremos a dos cuestiones relativas al sistema franquista: su división en varios períodos y algunas de las ideas-fuerza que sirvieron de columna vertebral del régimen.

En cuanto a lo primero, la mayoría de los autores suelen distinguir tres etapas. La primera comprende desde la victoria en la guerra civil, 1939, hasta el año 1945. La segunda, desde 1945 a 1960 y la tercera desde 1960 hasta 1975. Sin embargo, no todos coinciden en las mismas fechas. Para no alargarnos demasiado mencionaremos aquí la opinión de un especialista, el profesor Ferrando Badía, quien califica y distribuye estas tres etapas del siguiente modo:

- 1ª) Etapa semitotalitaria, desde 1936 a 1942,
- 2ª) Etapa de transición, entre 1942 y 1957, y
- 3ª) Proceso de democratización, desde 1957 a 1967⁵.

Pero más que la distribución temporal propiamente dicha, lo que nos interesa es la evolución del régimen y, en particular, el desarrollo legislativo del mismo. Así, cada etapa se corresponde con la aprobación de una serie de normas y Leyes Fundamentales: en la primera destacan el Decreto de 19 de abril de 1937, de unificación de todas las fuerzas políticas que lucharon al lado del Ejército Nacional y la primera Ley Fundamental, el Fuero del Trabajo, en 1938. En la segunda, la más productiva de todas, se aprueban cuatro Leyes Fundamentales: la Ley de Cortes, en 1942, el Fuero de los españoles y la Ley de Referéndum Nacional, ambas en 1945 y la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, en 1947. Finalmente, durante la tercera etapa se aprueban la Ley de Principios Fundamentales, en 1958 y la Ley Orgánica del Estado, en 1967.

Por lo que respecta a lo segundo, la existencia de un eje ideológico vertebrador del Régimen, mencionaremos tres ideas principales.

La primera se deriva de lo que acabamos de explicar sobre las Leyes Fundamentales. El Régimen de Franco no se instauró de una vez por todas sino que fue, digámoslo así, usando un término ciertamente impropio, “constituyéndose” a lo largo de todos los años de su existencia, a través de las llamadas siete Leyes Fundamentales. Después se hablará de la octava, que será la Ley para la Reforma Política, aprobada en 1976 y que tendrá como objetivo, hacer posible el tránsito pacífico a la democracia. Más adelante nos referiremos a ella, pero, en todo caso, conviene destacar que el principio legitimador del poder durante todo este largo periodo descansa, en último extremo, en la victoria militar obtenida en 1939. En efecto, fue la guerra y la victoria sobre los llamados “enemigos de España”, la razón principal que utilizó el Régimen para justificarse y tratar de consolidarse.

En segundo lugar, el modelo de representación de las llamadas Cortes franquistas no fue nunca el democrático-pluralista clásico, basado en la representación individual y global por medio de partidos políticos y elecciones libres, sino el de la denominada “democracia orgánica”. Esta expresión, que se usaba por el Régimen para tratar de contrarrestar las críticas se le hacían por su falta de democracia, designa un modelo de representación en la que los actores principales no son los partidos políticos sino los llamados organismos o cuerpos naturales. En concreto, estos tres: la familia, el municipio y el sindicato. De este modo, la representación de la Nación se canalizaba a través de ellos y se evitaba el modelo clásico burgués de la democracia parlamentaria.

Finalmente, el modelo sindical, de carácter vertical, basado en la afiliación obligatoria y en la pertenencia de todos los sindicatos al aparato institucional del Estado. En este caso lo que subyace es el rechazo de la tesis marxista de la lucha de clases y la idea de que por encima de los intereses de trabajadores y empresarios se encuentra el interés o el bien general de la Patria.

Estas tres ideas, unidas por un trasfondo doctrinal común que giraba sobre la

base del antiliberalismo y el anticomunismo, constituyó durante todos esos años la amalgama ideológica y cultural de la dictadura.

II. La transición democrática: 1975–1978

Ya hemos explicado en la Introducción cómo hay autores que extienden este período más allá de estas fechas, tanto hacia atrás como hacia delante. En todo caso, nosotros nos atendremos al concepto de la transición propiamente dicho, cuyas fechas emblemáticas son 1975 y 1978.

Sin embargo, también aquí se pueden distinguir varias fases o periodos. En nuestra opinión son los siguientes:

1) Primera Fase: desde el 20 de noviembre de 1975 hasta el 15 de diciembre de 1976

Esta primera etapa se enmarca entre la muerte de Franco y la aprobación en referéndum de la Ley para la Reforma Política, una Ley que había sido aprobada por unas Cortes franquistas el día 18 de noviembre de 1976 y no, precisamente, con un resultado ajustado sino con el 81% de votos favorables. Después se celebró el Referéndum, con una participación bastante alta: un 77%. El resultado del referéndum fue inequívoco: un 94'17% de los votos respaldaron la reforma. Finalmente, la ley se publicó, con la firma del Rey y del Presidente de las Cortes, el día 4 de enero de 1977.

De todo esto, lo realmente sorprendente fue que unas Cortes, que habían sido elegidas conforme al modelo vigente en el Régimen de Franco y en las que, como cabe suponer, la gran mayoría de sus miembros eran, en principio, defensores del mismo, decidieron, sin embargo, dar el visto bueno a una Ley que se iba a utilizar para sepultarlo definitivamente. Razón por la cual ha merecido el título de ley puente entre la dictadura y la democracia o, con palabras de un político democristiano, Iñigo Cavero, de una “una ley de transacción para la transición”.

Representó, en suma, la esencia del modelo elegido: frente a la ruptura o la

revolución, la reforma. No obstante, a nadie se le escapa que la interpretación que se hizo de las Leyes de Franco estuvo encaminada desde el primer momento a encontrar los resquicios que permitiesen una lectura abierta y favorable al proceso democratizador.

No les voy a cansar con la enumeración de las personas que protagonizaron esta primera etapa pero es de justicia recordar a las tres más importantes, sin las cuales difícilmente se hubiese obtenido el resultado que se logró: en primer lugar, el Rey, D. Juan Carlos I, actualmente Rey emérito, tras su abdicación en junio de 2014, que apostó decididamente por el cambio y por la recuperación de una Monarquía parlamentaria. Fue el “motor del cambio” y su principal valedor y protector. En segundo lugar, debemos mencionar al entonces Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, Torcuato Fernández-Miranda, un hombre que, la mayor parte de las veces desde la sombra, propició y elaboro los procedimientos formales y legales que harían posible una lectura pro-democrática del ordenamiento jurídico franquista. Y, finalmente, el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, verdadero ejecutor de la voluntad regia. Si del rey se ha dicho que fue el motor del cambio, a Suárez se le ha considerado el timonel. De hecho, ha pasado a la historia reciente de España como un auténtico estadista ya que fue capaz de sortear todos los escollos que se le presentaron, tanto de un lado como del otro, es decir: de los nostálgicos del Régimen y de los grupos y partidos de la izquierda moderada y de la extrema izquierda.

Para terminar, mencionaremos brevemente algunos hechos especialmente relevantes. Lo cierto es que son muchos pero necesariamente tenemos que hacer una selección. Pues bien, después de la muerte de Franco y de la proclamación de D. Juan Carlos I como nuevo rey de España, éste mantiene como Presidente del Gobierno a D. Carlos Arias Navarro, quien había sido designado para el cargo tras el asesinato de Carrero Blanco en el mes de diciembre de 1973. El presidente confirmado trató de llevar a cabo una reforma de carácter muy tímido que fue rechazada prácticamente por todos. Esta circunstancia, unida a la falta de apoyo por

parte del Rey, le llevó a dimitir en fecha muy temprana, el 1 de julio de 1976. Una vez cumplimentada la dimisión (que, en realidad, fue un cese encubierto) se le presentó al rey, tal como preveía la legislación vigente, una terna de nombres para que eligiese entre ellos al nuevo Presidente del Gobierno. Contra todo pronóstico, el Rey se decidió por Adolfo Suárez, haciéndose efectivo su nombramiento el 3 de julio. Desde ese mismo día Suárez comenzó a dar los primeros pasos para llevar a cabo una verdadera y auténtica reforma democrática.

El final de esta etapa lo hemos situado el día en que se aprobó el referéndum de la Ley para la Reforma Política. La ley es, en realidad, muy breve, ya que su verdadera finalidad era establecer el procedimiento para elegir unas nuevas Cortes de manera democrática. Tiene cinco artículos, 3 disposiciones transitorias y una disposición final. En el artículo 2 se prevé la existencia de un Parlamento bicameral compuesto de Congreso y Senado y el apartado segundo de este artículo establece claramente que los miembros del Congreso serán elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto.

2) Segunda Fase: desde la Ley para la Reforma Política hasta las primeras elecciones generales celebradas el día 15 de junio de 1977

Esta segunda etapa constituye el núcleo esencial de la transición. La razón principal de esta afirmación guarda relación con dos hechos principales: el primero es el proceso que se llevó a cabo para legalizar a todos los partidos políticos y sindicatos. El último de los partidos en ser admitido dentro de la legalidad fue el Partido Comunista de España, cuyo Secretario General era Santiago Carrillo. Si tenemos en cuenta que la retórica franquista se había caracterizado por la oposición frontal contra este partido y lo que representaba, se entenderá muy bien que este paso supuso un momento decisivo en la historia de la transición. Se trató, además, de una decisión personal de Suárez, con el visto bueno del Rey. Los dos tuvieron que soportar después las consecuencias, especialmente las críticas que lanzaron algunos representantes importantes de las Fuerzas Armadas. De hecho, uno de los

ministros, el de Marina, presentó su dimisión. Este día ha pasado a la historia como el sábado santo Rojo, debido a que la legalización se produjo el 9 de abril de 1977, el sábado de la Semana Santa de ese año. Antes de esto, el 24 de enero se había producido la matanza de Atocha, un crimen perpetrado por un grupo de extrema derecha en el que murieron cinco abogados laboristas vinculados al Partido Comunista.

El segundo hecho destacable de esta fase tiene que ver con las elecciones. Para concurrir a ellas se crearon nuevos partidos políticos y se renovaron los que ya existían, algunos muy antiguos, como el PSOE, el PCE o el PNV. El hecho es que se inscribieron en el registro más de trescientos grupos entre partidos y coaliciones de partidos. Dado que todos ellos eran conocidos por sus siglas y éstas eran tan numerosas, la prensa del momento encontró una curiosa expresión para referirse a este “maremágnum” de partidos: la sopa de letras. Al final, el proceso electoral sirvió para depurar y filtrar todas las opciones hasta dejar sólo cuatro partidos de ámbito nacional y dos o tres de ámbito regional o autonómico. En todo caso, el acierto del Gobierno Suárez consistió en permitir que concurriesen a las elecciones todas las ideologías, excepto, claro está, aquellas que propusiesen la violencia como instrumento de acción política. Así, estuvieron presentes la izquierda, la derecha y el centro pero también otros partidos que por motivos ideológicos se encontraban más allá de las posiciones clásicas o más moderadas tanto de la derecha como de la izquierda. Finalmente, otro acierto de Suárez, en este caso de carácter personal, fue la decisión de liderar un partido de reciente creación: la UCD (Unión de Centro Democrático). Fue el partido que culminó la reforma, el que hizo posible no sólo la continuidad después del 15-j de la idea pacífica y progresiva del cambio, sino también la elaboración de una Constitución de consenso en la que se encontrasen representadas las principales corrientes ideológicas y culturales de la época.

En cuanto a los partidos, podemos decir que había dos que se disputaban el terreno ideológico del centro y la derecha y otros dos que se disputaban el terreno contrario: el centro-izquierda y la izquierda. Por este mismo orden eran: Alianza

Popular y Unión de Centro Democrático, por un lado, y por el otro, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Comunista de España. Además, debemos mencionar los dos partidos nacionalistas más importantes: el Partido Nacionalista Vasco, en el País Vasco y Convergencia i Unió en Cataluña. Por lo que respecta a los líderes, merece la pena recordarlos. Mantenemos el mismo orden de la enumeración que precede: Fraga Iribarne, Adolfo Suárez, Felipe González, Santiago Carrillo, Carlos Garaikoetxea y Jordi Pujol.

3) Tercera Fase: desde las elecciones de junio de 1977 a la aprobación de la nueva Constitución (diciembre de 1978)

En este caso, la etapa final estuvo centrada en la elaboración de la Constitución que aun hoy está vigente aunque ha sufrido dos leves modificaciones⁶. Quizá convenga recordar los resultados de las elecciones porque esto nos dará ya la pista de qué tipo de Constitución se elaboró, con el acuerdo de todos.

El partido más votado y con más escaños en las Cortes fue la UCD, seguida del PSOE. Estos dos partidos acumularon entre ellos un número muy amplio de escaños. Concretamente, la UCD obtuvo 165 y el PSOE 118. Los datos son del Congreso de los Diputados, nuestra Cámara Baja y, sin duda ninguna, la más relevante de las dos. Así, pues, entre estos dos grandes partidos se repartieron 283 escaños. Si tenemos en cuenta que el número total es 350 la conclusión que se sigue es bastante obvia: la mayoría de los españoles votó a dos fuerzas políticas moderadas, una de centro-derecha y otra de izquierda. Detrás quedaron otros dos partidos: El Comunista, con 20 escaños y Alianza Popular, con 16. Los partidos nacionalistas catalanes (PDC, Unió del Centre i la Democracia Cristiana de Catalunya) y vascos (PNV) consiguieron 11 y 8, respectivamente. No resulta difícil deducir de los resultados que la Constitución se elaboró gracias al consenso de todos pero, especialmente, de los dos principales partidos: UCD y PSOE. En todo caso, la característica principal de la nueva Constitución es que se hizo por consenso, esto es, mediante pactos y cesiones mutuas de todos los partidos, con la

vista puesta en una Constitución que recogiese el mayor número de sensibilidades políticas y que, gracias a ello, no tuviese que volverse a cambiar en un corto espacio de tiempo, que es lo que había venido sucediendo hasta prácticamente este momento⁷. Y, ciertamente, se consiguió el objetivo porque nuestra actual Constitución, salvo por los dos cambios ya señalados, sigue siendo la misma que aprobaron los españoles en el referéndum celebrado el día 6 de diciembre de 1978 (con una participación del 67,1% y con un 87,8% de votos favorables) y que fue sancionada por su Majestad el Rey el 27 de diciembre y publicada en el BOE el día 29 de ese mismo año.

Notas

- 1 Expresión utilizada por Alfonso Guerra, Vicepresidente en los distintos gobiernos de Felipe González, líder entonces del PSOE, en el prólogo que escribió al libro de Raúl Morodo: *La transición política*, Temas clave de la Constitución española, Madrid, 1985, p. 15. Hay otras expresiones similares, como, por ejemplo, las que recoge el profesor Torres del Moral: “Por eso se ha terminado calificando eclécticamente el modelo de transición política como reforma avanzada, ruptura pactada y ruptura encubierta. Incluso se acuñó un término coloquial expresivo del cambio político español: ‘ruptireforma’, mezcla de ruptura y reforma”, *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, 1992, p. 9.
- 2 Para este tema pueden verse, entre otras, las siguientes obras: DE ESTEBAN, J., *Apuntes de Derecho Político II, Derecho Constitucional I*, Madrid, 1989, p. 14; ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Madrid, 2009, p. 65; LÓPEZ AGUILAR, J. F., en BALAGUER CALLEJÓN, F (coordinador), *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, Madrid, 2010, p. 45; FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986, p. 34, y PEÑA GONZÁLEZ, J., *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid, 2006, p. 24.
- 3 La combinación de dos artículos, el 26 y 27, supuso una especie de “declaración de guerra” contra una parte importante de la población, porque a pesar del empeño ideológico de determinadas fuerzas y movimientos políticos laicistas y anticlericales, la ciudadanía seguía siendo mayoritariamente católica. Por su interés, reproducimos el contenido íntegro del primero de estos dos artículos. Artículo 26: “Todas las confesiones religiosas

serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial. El Estado, las regiones, las provincias y los municipios no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas. Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero. Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases: 1ª) Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado. 2ª) Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia. 3ª) Incapacidad de adquirir y conservar, por si o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos. 4ª) Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza. 5ª) Sumisión a todas las leyes tributarias del país. 6ª) Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación. Los bienes de las Órdenes religiosas podrán ser nacionalizados”.

- 4 Durante años se desarrolló una polémica en España que tenía como objeto aclarar cuál era la verdadera naturaleza del Régimen, distinguiéndose, básicamente, dos posibilidades: sistema totalitario o autoritario, aunque la realidad es que se mezclaron también otras variantes: dictadura militar, fascismo, teoría del caudillaje, aristocracia... Sobre esto pueden leerse unas páginas de interés en GARCÍA SAN MIGUEL, L., *Teoría de la Transición. Un análisis del Modelo Español 1973–1978*, Madrid, 1981, pp. 22–24. En cualquier caso, el golpe de Estado de Franco supuso, como han señalado los profesores Cavero Lataillade y Zamora Rodríguez, “un brusco corte en la evolución de la historia española” que “condicionó, como es obvio, los años de la postguerra, pero su influjo se prolongó incluso después de pasado mucho tiempo, llegando a alcanzar resonancia sobre el mismo proceso de transición a la democracia”, *Constitucionalismo histórico de España*, Madrid, 1995, p. 252.
- 5 FERRANDO BADÍA, J., *El Régimen de Franco*, Madrid, 1984, pp. 93–106. Hay autores que hablan de cuatro como, por ejemplo, Fernández Segado, quien hace la siguiente propuesta: etapas de definición ideológica, de creación jurídico-constitucional, de consolidación institucional y de evolución constitucional. Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986, pp. 694–699.

- 6 En el primer caso (1992) y por imperativo europeo se modificó el artículo 13.2 con el fin de añadir el inciso “y pasivo” para permitir este tipo de sufragio en las elecciones municipales a los ciudadanos europeos residentes en España mientras que en el segundo (2011) los dos partidos mayoritarios, PSOE y PP, se pusieron de acuerdo para establecer en el artículo 135 un techo de gasto, garantizando la estabilidad presupuestaria.
- 7 Podemos ver una buena síntesis de esta idea en la siguiente afirmación: “El resultado de las elecciones del 15 de junio viene a ofrecer, quizá por primera vez en la historia de España, la posibilidad de una democracia estable en nuestro país. Y ello, sobre todo, por dos razones: porque no se ha escamoteado la diferencia permanente entre la España de derecho y la España de izquierda, y porque esta diferencia, sin embargo, no se traduce en posiciones extremas o incompatibles”, DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., en “Cuadernos para el diálogo”, 20 de junio de 1977; texto recogido en el libro: *De la dictadura a la democracia*, Madrid, 1979, p. 293.