

**JUSTICIA, POLÍTICA Y MEMORIA:
LOS LEGADOS DEL FRANQUISMO EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA**

Paloma Aguilar

Estudio/Working Paper 2001/163
Febrero 2001

Paloma Aguilar es Profesora Titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; y Doctor Miembro del Instituto Juan March.

ABSTRACT

En todo proceso de cambio político el régimen emergente ha de afrontar la difícil tarea de desmontar, de forma paulatina si no se trata de una revolución, la legalidad política anterior y decidir qué hacer con las personas e instituciones heredadas del viejo sistema. De cómo se resuelvan estas espinosas cuestiones puede depender la suerte del nuevo régimen. En este trabajo se va a analizar tanto lo que hizo como lo que dejó de hacer la incipiente democracia española respecto al franquismo y sus, hasta entonces, leales servidores. Además del estudio de la correlación de fuerzas existente entre el régimen y la oposición, se plantearán algunas reflexiones sobre las razones por las que el pasado no se abordó de forma explícita basadas en el recuerdo traumático de la guerra civil y la subsiguiente aversión al riesgo que generó en la sociedad española. También se estudiarán las iniciativas que se adoptaron para la rehabilitación de las víctimas de la dictadura durante la transición, que es el otro gran asunto que debe afrontarse en todas las transformaciones de regímenes políticos. Finalmente, se plantearán algunas reflexiones generales sobre si es posible relacionar la ausencia de justicia retrospectiva en el caso español con el posterior funcionamiento de su democracia.

“En la transición se pagó un precio muy duro (...). En este país hubo gente que sufrió tantas injusticias, que pasó tanto, tanto, sin darles la satisfacción del reconocimiento de lo que habían sido esos crímenes y abusos. Porque no nos olvidemos de que el general Franco hizo una cosa que fue la Causa General. Un estudio hecho desde el Ministerio de Justicia en el que se consignaron todos los crímenes cometidos en la zona republicana. Este libro está ahí, y se publicó ¿Y la Causa General de la otra parte? ¿Por qué no se hace? Otra cosa es que de esa segunda Causa General tuvieran que derivarse consecuencias que sonaran a venganza. Pero el saber... ¿Por qué se niega a los españoles el conocer muchas de las atrocidades que se cometieron durante el franquismo? (...): ni la magistratura, ni el Ejército, ni las Fuerzas de Seguridad sufrieron una transformación democrática como el resto de la sociedad” (Fernando Álvarez Miranda, ex Defensor del Pueblo. Entrevista en *El Mundo*, 5/12/99: 8)

“We are still far from reaching a consensus about either the utility or the advisability of using national courts as instruments to right the wrongs of the past” (A. James McAdams)

Introducción¹

Siempre que se produce una transformación política profunda el régimen emergente tiene que decidir lo que hará con las instituciones y personas vinculadas al régimen anterior. Como dice Elster, las nuevas élites políticas “tienen que decidir si los líderes, colaboradores o agentes del régimen precedente tienen que ser llevados ante los tribunales o penalizados por ello, y también si las víctimas de estos regímenes deben ser rehabilitadas y compensadas y de qué forma” (Elster, 1998: 7). Es bien sabido que en España, tras la muerte de Franco, no se purgaron las principales instituciones civiles y militares heredadas de la dictadura. Tampoco se crearon “comisiones de la verdad” que investigaran las violaciones de derechos humanos que habían tenido lugar bajo el franquismo. Y, desde luego, no se celebraron juicios contra los responsables de las muertes, torturas y detenciones ilegales producidas en la etapa anterior². Por todo ello, resulta evidente que, al margen de los muchos logros del cambio político en España, habría que preguntarse también cuáles fueron los límites de la denominada “política de consenso”³, quiénes quedaron al margen de

¹ Agradezco a Juan José Linz y a José Ramón Montero sus comentarios y sugerencias. Este texto es una versión ampliada del publicado por Oxford University Press (en Alexandra Barahona De Brito, Carmen González Enríquez y Paloma Aguilar: *The Politics of Memory and Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 2001). Dicho libro aparecerá próximamente traducido al español por la editorial Istmo.

² Todo ello resultó sorprendente a algunos de los analistas políticos más lúcidos, como Adam Przeworski, quien subraya el hecho de que en España “la democracia fue instaurada (...) sin una ruptura de las fuerzas armadas, sin una purga siquiera de la policía política, sin un grado muy evidente de politización y con dos grandes partidos que surgieron casi de la noche a la mañana” (Przeworski, [1986]1988: 101).

³ Según algunos autores, “el consenso es la piedra angular de la reconciliación y el olvido del pasado” (Del Águila y Montoro, 1984: 248). Ramón Cotarelo ha llegado a identificar tres tipos de consensos en la

la “reconciliación nacional” de que tanto se habló durante la transición y qué repercusiones tuvieron estas carencias en el proceso de estabilización democrática⁴.

Con el fin de dar respuesta a estas cuestiones el resto del trabajo se dividirá en los siguientes apartados. En primer lugar, resulta imprescindible comenzar por demostrar que las anomalías del caso español no pueden entenderse sin tener en cuenta el recuerdo colectivo de la guerra civil (1936-1939) y la subsiguiente aversión al riesgo que esta memoria traumática generó en buena parte de la sociedad española. En segundo lugar, se indagará si hubo actores que llegaron a demandar que se pusieran en marcha algunas medidas de justicia política (comisiones de la verdad, depuraciones o juicios)⁵. Asimismo, se analizarán los obstáculos que surgieron ante la mera posibilidad de que se adoptaran estas políticas y en qué ocasiones se logró no sólo ralentizar su aplicación, sino incluso impedirla. En tercer lugar, es obvio que en todo proceso de cambio de régimen hay que sustituir la legalidad anterior por una nueva, en este caso democrática. Sin embargo, estudiar qué se reforma de la primera y qué otros asuntos perviven durante más tiempo, llegando incluso a colisionar con la nueva legalidad democrática, son cuestiones fundamentales. Se trata, pues, también de analizar los legados perversos que los regímenes autoritarios suelen legar a los democráticos⁶. En cuarto lugar, se estudiarán los diversos intentos de rehabilitación moral y material del represaliado que fueron aprobados y se examinará cuáles no pudieron salir adelante y por qué. Finalmente, en las conclusiones se abordarán las consecuencias que se han podido derivar de todo lo anterior para la consolidación e institucionalización de la democracia en España.

transición española. El primero fue precisamente un “acuerdo sobre el pasado” y consistió en no exigir un rendimiento de cuentas por el mismo (Cotarelo, 1992: 13 y ss).

⁴ De la política de “reconciliación nacional” comenzó a hablar, desde el exilio, el Partido Comunista de España en la segunda mitad de la década de los cincuenta. Mediante aquella el PCE renunciaba explícitamente a emplear la lucha armada para acabar con la dictadura. El alcance que, finalmente, tendría el proceso de reconciliación en España tendría muy poco que ver con estas primeras proclamaciones.

⁵ Sobre las diversas medidas de justicia *transicional* o retrospectiva que se han llevado a cabo en las últimas décadas, véanse los tres volúmenes editados por Kritz (1995) y el libro de McAdams (1997).

⁶ El estudio de los legados culturales e institucionales de las dictaduras está recibiendo una atención creciente en la Ciencia Política. Uno de los últimos artículos que incide en la importancia de los legados, la memoria y los procesos de aprendizaje político para explicar los cambios de régimen es el de Pridham (2000). Este tipo de aproximación ha sido criticada por otros autores, entre los que se encuentran Crawford y Lijphart (1995), quienes sostienen que un énfasis excesivo en los legados condena a la disciplina politológica a realizar estudios de caso y a abandonar todo intento comparativo. Estos autores, no obstante, reconocen que, dependiendo del contexto, los legados pueden llegar a desempeñar un papel decisivo, y que, si bien no constituyen la variable explicativa del cambio, sí contribuyen a explicar el mismo.

Miedo, memoria y aversión al riesgo

A lo largo de los últimos años los españoles han venido observando, con una mezcla de orgullo y estupor, cómo su transición se convertía en el paradigma indiscutible de transformación pacífica de un régimen autoritario en otro democrático⁷. El “modelo español” ha intentado ser emulado por muchos de los países que han experimentado procesos similares en los últimos años. De hecho, una parte importante de las élites políticas españolas que protagonizaron dicho episodio ha sido repetidamente invitada a foros de debate internacionales, así como a reuniones políticas de alto nivel, con la esperanza de que sus experiencias personales sirvieran para reducir la incertidumbre que suele prevalecer en los procesos de cambio político⁸.

El escaso espíritu crítico que ha acompañado tantas veces a las evaluaciones de la transición española no deja, hasta cierto punto, de ser comprensible, dado que las expectativas que se habían generado tras tres años de guerra civil y casi cuarenta de dictadura no permitían vislumbrar un horizonte especialmente optimista⁹. Tras la muerte de Franco, tanto el recuerdo de las repetidas

⁷ Este carácter supuestamente ejemplar ha sido cuestionado en algunos ensayos, como los de Vidal-Beneyto (1981), Pons Prades (1987), Morán (1991), Martínez Inglés (1994), Jaúregui y Menéndez (1995) y Navarro (1999; 2000). Casi todos estos autores hablan de la “eliminación”, “abolición” o “erradicación” de la memoria colectiva de los españoles, critican una serie de concesiones realizadas por la oposición democrática y expresan juicios negativos acerca del funcionamiento del régimen resultante. Últimamente, el proceso de cambio político ha comenzado también a analizarse críticamente en algunos trabajos académicos. Véanse, entre otros, Colomer (1990 y 1998), Jaime-Jiménez y Reinares (1998) y Buck (1998).

⁸ Przeworski, a pesar de ser uno de los principales adalides de las explicaciones del cambio político no determinadas por la historia ni por las condiciones estructurales, sino por las opciones institucionales adoptadas por los principales actores en función de sus propios intereses y recursos, reconoce que existen ciertas circunstancias bajo las cuales la transición negociada que se dio en España no es exportable a otros casos, ni aún cuando los mismos protagonistas se lo propongan. Uno de los principales problemas que señala para que se aplique dicho modelo es “la responsabilidad de los aparatos represivos por los actos cometidos, con frecuencia durante la implantación del régimen autoritario. Allí donde la represión ha sido masiva y brutal y la memoria está aún viva en la misma generación que la sufrió, la cuestión de la inmunidad personal puede no tener solución” (Przeworski, 1988 [1993]: 74). Esto contribuye a entender las mayores dificultades experimentadas por los países del Cono Sur en contraste con el caso español. En este último caso, el relevo generacional fue crucial para que la garantía de impunidad que ofrecieron las fuerzas democráticas a los responsables, civiles y militares, de la dictadura, resultara suficientemente creíble y pudiera así negociarse el proceso de cambio político.

⁹ Uno de los grandes retos de la Ciencia Política consiste, precisamente, en investigar cómo y por qué se generan las expectativas de los actores sociales y políticos, dato crucial para entender cómo éstos ordenan sus preferencias y por qué adoptan unas decisiones y no otras (Druckman y Lupia, 2000). En este trabajo se considera que uno de los elementos clave en la configuración de las expectativas es el aprendizaje derivado de

rupturas de la convivencia en el pasado¹⁰, como la incertidumbre acerca del sentir de la sociedad española durante el franquismo, alimentaron los peores presagios en algunos de los observadores políticos, tanto españoles como extranjeros.

El propio Raymond Carr, uno de los más prestigiosos hispanistas británicos, confesaba en los actos conmemorativos del vigésimo aniversario de las primeras elecciones democráticas (1977-1997), que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados, que él mismo llegó a temer “lo peor” dado el clima de movilización reinante en la transición, los numerosos enfrentamientos entre los manifestantes y las Fuerzas de Orden Público y, finalmente, las acciones terroristas de ambos signos¹¹. También algunos pensadores españoles de la época, como Juan Benet, emitieron juicios pesimistas acerca de las posibilidades que tenía la sociedad española de evolucionar pacíficamente hacia una democracia tras morir Francisco Franco en noviembre de 1975¹².

las experiencias pasadas, especialmente de las fallidas, dado que los fracasos (especialmente si son de carácter traumático) tienden a generar unas dosis de reflexión superiores a los éxitos (Jervis, 1976). Nada garantiza, no obstante, que siempre se produzca este proceso de aprendizaje. Una de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que éste tenga lugar a partir de una experiencia de guerra civil es el deseo, ampliamente compartido por la sociedad, de preservar la integridad de las fronteras estatales. Este es también el único requisito imprescindible que contempla Rustow para que las transiciones no fracasen irremisiblemente: la voluntad generalizada de preservación de la unidad nacional (Rustow, 1970). Sobre los problemas de estatalidad en procesos de cambio político véase Linz y Stepan (1996). Una visión más optimista acerca de cómo resolver estas cuestiones se encuentra en Latín (1995).

¹⁰ Recordemos las cuatro guerras civiles que han tenido lugar en los dos últimos siglos (la última, de 1936 a 1939), los niveles de polarización y violencia, tanto política como social, a lo largo de la Segunda República (1931-1936) y, finalmente, la sistemática represión de la oposición democrática a lo largo del franquismo (1939-1975). Un estudio reciente de la violencia política en la España del último siglo en Juliá (2000).

¹¹ Según Carr, en la televisión británica del período de la transición se veían constantemente imágenes de las manifestaciones violentas en el País Vasco y de la intervención brutal de la policía que recordaban la contienda del 36. Estas escenas, sin embargo, ocultaban la moderación real de la sociedad, puesto que “los españoles estaban decididos a evitar otra guerra civil”. El pesimismo inicial de este mismo autor también pudo constatarse en una conferencia que pronunció en Madrid en marzo de 1977. En esta ocasión afirmó que “el legado más importante de la guerra civil” era “la división de la sociedad española en dos bloques irreconciliables, los vencedores y los vencidos”, como resultado de lo cual, “ni los unos ni los otros tienen hoy la experiencia política que exige un gobierno democrático” (*El País*, 31/03/1977: 23). Acerca de lo erróneo de este estereotipo derivado del recuerdo que tenían los europeos de la guerra civil española: “Otra de las razones por las que el modelo español ha sido ampliamente admirado es que, para los espectadores externos, la memoria de la guerra civil daba la apariencia de una sociedad muy conflictiva y potencialmente violenta. La visión de los *outsiders*, sin embargo, no se correspondía con la realidad de la sociedad española de los años setenta” (Linz, Stepan y Gunther, 1995: 87).

¹² Benet escribió en 1976: “lo más flagrante es la constatación de que política y socialmente estos cuarenta años han pasado en balde, tanto para unos como para otros; que los dos bandos que contendieron en 1936 siguen en sus mismas posiciones, ocupando las mismas trincheras y dispuestos a asestar -a sus adversarios o a quienes se pongan por delante- los mismos golpes de antaño, que ni unos ni otros han engendrado ideas nuevas, a tenor de los tiempos, ni han sabido mirar en derredor suyo para tomar una lección que por sí mismos no

Es cierto que los que aventuraron los pronósticos más pesimistas no eran representativos del sentir mayoritario de la época, pero también lo es que los niveles de incertidumbre y temor tras la muerte del dictador eran sumamente elevados. El miedo, en buena parte debido a la memoria traumática de la guerra civil, revitalizada por la posible reacción de los militares y la derecha franquista ante el nuevo impulso democratizador, estuvo muy presente a lo largo del proceso. Según una serie de encuestas realizadas entre 1975 y 1977 en España, el mantenimiento de la paz, el orden y la estabilidad constituían las principales prioridades de los españoles (Aguilar, 1996: 348-354). Incluso cuando a partir de 1977 la justicia, la libertad y la democracia se antepusieron a los valores anteriores, éstos siguieron siendo muy positivamente evaluados por la sociedad. Resulta muy llamativo el lugar que incluso hoy en día ocupa España, tanto en las encuestas del Eurobarómetro como en las del *World Values Survey*, a este respecto¹³.

Si los anteriores datos se refieren al conjunto de España, las especiales circunstancias vividas en el País Vasco arrojan unos resultados aún más contundentes. El miedo, en este caso, no se debía sólo al recuerdo del enfrentamiento civil, sino también al clima de violencia cotidiana que se venía experimentando, especialmente en Guipúzcoa y Vizcaya, desde finales de los años sesenta y, muy especialmente, en los años setenta. La tensión había sido alimentada tanto por los numerosos estados de excepción que fueron decretados en las dos provincias citadas durante la dictadura, como por la violencia terrorista de la extrema izquierda, de la extrema derecha y, muy especialmente, de ETA. Todo ello produjo una situación de miedo y tensión en la sociedad vasca que explica los resultados siguientes. Hace ya varios años que Juan J. Linz analizó una encuesta realizada en 1979 en el País Vasco y Navarra que contenía la siguiente pregunta: “Se dice que

pueden aprender. Tal es la España de hoy: las mismas reliquias de 1936 alimentadas con el mismo furor” (Benet, 1976: 11).

¹³ Entre 1982 y 1984, el “mantenimiento del orden” como primera prioridad política es elegido por un 60% de los españoles, muy por encima de países como Irlanda del Norte, Argentina, Sudáfrica y otros con graves problemas de violencia y orden público (*World Values Survey*). Sin embargo, entre 1990 y 1993, los tres países anteriormente nombrados elegirían dicha opción en un porcentaje superior al caso español. Respecto al Eurobarómetro, una media de los valores obtenidos en todos los países entre 1970 y 1992 (en España sólo comienzan a recogerse datos a partir de 1985), sitúa a España en el primer lugar de Europa a la hora de decantarse por “mantener el orden en la nación” como primera opción con casi un 50% de respuestas a favor (siendo la media europea del 38%).

algunas personas tienen miedo de participar activamente en la política. ¿Diría usted que hoy en esta localidad en general la gente tiene (...) temor a participar activamente en la política?”. Según este autor, “la mitad de la población [vasca y navarra] percibía en su entorno bastante miedo” (Linz, 1986: 16-17), lo cual es muy significativo, especialmente si tenemos en cuenta que en 1979 ya habían tenido lugar las segundas elecciones democráticas y se había aprobado la nueva Constitución (conocida como la del “consenso” y de la “reconciliación”)¹⁴.

El miedo al enfrentamiento es, precisamente, uno de los elementos más importantes a la hora de entender la actitud de los principales actores involucrados en el proceso de cambio y en el propio diseño institucional que cristalizó en esta etapa. Como afirma Colomer (1998: 174-5), “muchas decisiones del período de la transición fueron tomadas con una fuerte aversión al riesgo (límites a las acciones callejeras, *ausencia de represalias*, predilección por fórmulas de estabilidad institucional)” (la cursiva es mía). La “aversión al riesgo” es una variable fundamental que ha sido especialmente valorada en teoría de juegos¹⁵. Según algunos autores, si en un proceso de negociación los dos principales participantes “tienen igual actitud hacia el riesgo, el resultado final será simétrico. Sin embargo, si tienen diferentes actitudes hacia el riesgo, el resultado será asimétrico. En concreto, cuanto más averso al riesgo sea un jugador, menos obtendrá en la negociación. Cuanto menos dispuesto esté a arriesgarse a que se realice la posibilidad del desacuerdo, mayores concesiones hará” (Sánchez-Cuenca, 1995:251). Creemos que puede resultar interesante intentar adaptar algunas de estas tesis al caso español, siendo el proceso negociador la transición y los principales actores los reformistas de la dictadura y los moderados de la oposición¹⁶.

¹⁴ Hoy en día, los vascos siguen siendo los que más miedo sienten a manifestar en público sus ideas políticas. La autora de este trabajo ha analizado una serie de encuestas a este respecto donde sistemáticamente son los vascos los que menos libres se sienten a la hora de expresar públicamente sus ideas. Este temor que al principio de la transición estaba mucho más relacionado con la represión policial y la violencia de extrema derecha, acaba siendo progresivamente explicado por el férreo control social ejercido por los terroristas y su entorno sobre la sociedad vasca (Aguilar, 1999).

¹⁵ Según Morrow: “los actores reacios al riesgo prefieren apuestas con menor variación en el resultado. Es más, los actores reacios al riesgo prefieren ciertas apuestas que tienen menos riesgo y generan menos expectativas que otras” (Morrow, 1994: 36). Una teoría alternativa para explicar la toma de decisiones en circunstancias de alto riesgo es la denominada “prospect theory” (Levy, 1992).

¹⁶ Desde una perspectiva distinta, véase el estudio sobre la incidencia del miedo en la política de Corradi, Weiss y Garretón (1992).

Tanto algunos sectores de la extrema derecha como, aunque en menor medida, otros de la extrema izquierda de los años setenta habrían llegado a preferir que se produjera algún tipo de enfrentamiento violento -de hecho, en ambos casos se recurrió a prácticas terroristas- con tal de evitar que se estableciese una democracia de corte liberal en España. Sin embargo, precisamente estos grupos que se mostraron mucho menos sensibles frente a la amenaza de confrontación civil, además de ser muy minoritarios, estuvieron prácticamente ausentes del proceso negociador. Lo que habría que discernir es cuál de los dos principales actores que sí protagonizaron las negociaciones de la transición era más reacio al riesgo. De acuerdo con la teoría de juegos, la aversión al riesgo suele estar determinada por los distintos recursos de los actores¹⁷. Según lo anterior, al haberse llevado a cabo en España una transición negociada desde dentro del régimen, parece obvio que eran los reformistas del régimen quienes retenían los principales resortes del poder haciendo que la oposición moderada se viera, en no pocas ocasiones, obligada a seguir la pauta que marcaban los primeros, pues si no se arriesgaban a quedar al margen del cambio que se estaba fraguando. Ello contribuye a explicar que la oposición cediera terreno precisamente en aquellos asuntos relacionados con el pasado que más crispación podían suscitar en las Fuerzas Armadas, que eran las que tenían mayor poder para subvertir el proceso y ante las que, lógicamente, los reformistas del régimen tenían mucha mayor influencia que los líderes de la oposición¹⁸.

Para algunos autores como Colomer (1998: 177): “la ventaja inicial de los ex franquistas y el ulterior pacto con los antifranquistas *evitaron los ajustes de cuentas y las represalias* contra los antiguos autoritarios. La política de 'reconciliación nacional' comportó la amnistía para los

¹⁷ Por ejemplo, como recoge Sánchez-Cuenca, “el poder económico de los agentes determina su poder negociador al hacerles más o menos propensos al riesgo” (Sánchez-Cuenca, 1995: 251).

¹⁸ Según Samuel Huntington, existen básicamente tres tipos de transición: “transformations” (o reformas), que “tienen lugar cuando las élites en el poder toman las riendas en el proceso de democratización”; “replacements” (o rupturas), que “ocurren cuando los grupos de la oposición lideran la democratización y el régimen autoritario ha colapsado o ha sido derrotado”; y finalmente, “transplacement” (...) que “suceden cuando la democratización resulta en buena medida de la acción conjunta del gobierno y los grupos de oposición” (Huntington, 1991: 114). La mayoría de los investigadores suele incluir España entre los modelos de transformación, pues fueron las élites reformistas del gobierno franquista quienes decidieron impulsar las primeras reformas. Especialmente importante fue la Ley para la Reforma Política (aprobada por referéndum en diciembre de 1976) que suponía, además de la autodisolución de las Cortes franquistas, la consagración de una serie de derechos fundamentales así como el trazado de algunos de los rasgos básicos de las nuevas instituciones políticas que se habían de crear. Ahora bien, una vez aprobada dicha ley, la transición se aproxima más al tercero de los modelos, consistente en un proceso de negociación entre el gobierno y la oposición. Sobre estas cuestiones, véase también Colomer (1996).

antifranquistas y la amnesia para los franquistas, es decir, la *renuncia a someter los comportamientos políticos del pasado a procesos judiciales*” (la cursiva es mía). Efectivamente, bajo la apelación emocional a la “reconciliación nacional” se corrió un tupido velo sobre el pasado y se aceptó que aquellos actos de violencia institucional cometidos a lo largo de la dictadura quedaran impunes. A cambio, los reformistas procedentes del régimen autoritario aceptaron liberar a todos los presos políticos, legalizar al Partido Comunista de España (PCE) y celebrar unas elecciones auténticamente democráticas en junio de 1977¹⁹.

Al margen de los diferentes recursos de los principales actores, parece que ambos eran - por el miedo generalizado a la amenaza de que se produjera un golpe de Estado que pudiera degenerar, como en julio de 1936, en una guerra civil- suficientemente reacios al riesgo²⁰. Este hecho, sin embargo, facilitó el proceso de negociación. Algunas interpretaciones señalan que “la amenaza involucionista no tardó en estimular a los reformistas procedentes del franquismo y a los grupos de oposición a cooperar más estrechamente” (Rodríguez, 1997: 492). En estas circunstancias, también tiende a ser más probable que se acaben aceptando soluciones no enteramente satisfactorias para ninguna de las partes involucradas con tal de que el resultado más indeseable -en este caso, la guerra civil- no se produzca. Como consecuencia de este temor, los actores pueden llegar a autolimitar sus demandas incluso más allá de lo necesario, si bien esto no resulta sencillo de vislumbrar mientras se está inmerso en situaciones de gran incertidumbre como son los procesos de transición.

En el caso español, hubieron de transcurrir unos años hasta que se pudo constatar tanto la debilidad electoral de la extrema derecha española (en las elecciones 1977, 1979, 1982 y todas las

¹⁹ Para algunos, esta forma de transición negociada: “Contribuyó a legitimar el nuevo régimen a los ojos de muchos franquistas, al iniciar el cambio político respetando los procedimientos formales establecidos por el propio régimen de Franco, lo que permitió que importantes sectores del franquismo desempeñaran un papel activo en el proceso de reforma, en vez de quedar al margen como enemigos resentidos del cambio o como víctimas de una *purga política*” (la cursiva es mía; Gunter, Sani y Shabad, 1986: 43). También Przeworski subraya la importancia que tiene en las transiciones negociadas ofrecer una serie de garantías a quienes van a abandonar el poder para que lo hagan de forma pacífica y no tengan tentaciones de subvertir el proceso (Przeworski, 1988 [1993]).

²⁰ Quizás cabría aclarar que había varios riesgos posibles. Probablemente, el temor a que tuviera lugar un golpe de Estado y, como consecuencia, un enfrentamiento generalizado, afectaba a ambos actores por igual. Sin embargo, el riesgo de quedar marginado del proceso negociador afectaba, obviamente, más a quien menos recursos tenía, esto es, a la oposición democrática. No obstante, los reformistas del régimen eran los primeros interesados en atraerse a ésta con el fin de dar legitimidad democrática a sus iniciativas políticas liberalizadoras.

restantes) como la fragmentación interna de las Fuerzas Armadas (Agüero, 1995: 179 y ss; 191-3; 197)²¹. Con todo, tras el segundo fracaso electoral de 1979 la extrema derecha se embarcó en la denominada “estrategia de la tensión”, dirigida a desestabilizar el proceso democratizador, lo cual hizo que la amenaza involucionista fuera suficientemente creíble y que manifestaciones de violencia política de diverso signo estuvieran a la orden del día (Rodríguez, 1997: 462 y ss)²².

Ahora bien, para que la aversión al riesgo de confrontación exista de forma generalizada, hasta el punto de condicionar las preferencias de los principales actores en juego, la posibilidad de que aquella se produzca ha de ser suficientemente creíble. En la España de 1975 existía el recuerdo (aunque fuera, mayoritariamente, transmitido y no vivido, debido al cambio generacional) del enfrentamiento traumático de los años treinta. Lo que permitió que esta memoria se activase con suficiente fuerza y convicción fueron aquellas situaciones de violencia de los años setenta que permitieron evocar dicho acontecimiento. El recuerdo de la única experiencia democrática previa, la Segunda República, y su funesto final, la guerra civil, pudo resucitarse precisamente por el clima de violencia y confrontación que se dio a lo largo de los primeros meses de la transición²³.

²¹ Aún así, cuando en febrero de 1981 se produjo un intento de golpe de Estado, el miedo a sus consecuencias paralizó a la sociedad. Esta sólo recuperó el pulso una vez desarticulada la intentona golpista, que es cuando tuvo lugar una gran manifestación de apoyo a la democracia, una de las movilizaciones más multitudinarias que ha tenido lugar en la España posterior a Franco.

²² En los relatos de la transición se ha tendido a insistir más en el terrorismo de ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) que en el de otras organizaciones de extrema derecha, sin duda por el muy superior número de víctimas atribuibles a aquella, su mayor duración y entidad política. Sin embargo, los atentados llevados a cabo por la segunda produjeron, entre 1976 y 1981, un total de 72 muertos (Shabad y Llera, 1995: 441), aunque en otra fuente se han contabilizado sólo 39 (Soto, 1996: 366). Varios investigadores han documentado la infiltración que se produjo en la España de los años setenta de algunas organizaciones internacionales de extrema derecha, así como la impunidad con que éstas actuaron durante la transición dada la connivencia de varios altos cargos de las fuerzas policiales con ellas. Otros autores se han referido a la “estrategia de la tensión” que, según ellos, se puso entonces en marcha (Muñoz, 1982; Rodríguez, 1997). Según Rodríguez, en un principio dicha estrategia consistió en provocar altercados callejeros, llevar a cabo acciones terroristas y abandonar deliberadamente la defensa del orden público para imputar el caos resultante al advenimiento de la democracia. Posteriormente, ante los sucesivos fracasos electorales de los partidos de extrema derecha, algunos de sus simpatizantes más radicales concentrarían sus esfuerzos en la preparación de un golpe de Estado contra la joven democracia (Rodríguez, 1997: 462 y ss). Xavier Casals disiente de esta extendida visión a la que tilda de “conspirativa” y “complotista”. Según Casals, “pese a que se alude reiteradamente a la existencia de 'tramas negras' que planificaron notorios episodios terroristas en esta época, la realidad muestra que en escasas ocasiones existió un uso táctico de la violencia y más raras aún fueron aquellas en las que éste fue estratégico” (Casals, 1998: 201). Más bien se trató, “salvo en casos limitados (...), de iniciativas autónomas e incluso espontáneas” (Casals, 1998: 203). Eso sí, la infiltración de varias de estas organizaciones extremistas en los servicios de inteligencia, a pesar de haber sido sistemáticamente negada por el entonces ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, parece estar fuera de toda duda, pues “es frecuente que en crímenes ultraderechistas los agresores tengan -o hayan tenido- relaciones con medios policiales o servicios de inteligencia” (Casals, 1998: 205).

²³ No pocos politólogos han subrayado la importancia que la articulación de un conflicto grave puede tener como estímulo del proceso democratizador. Véase, además del citado Rustow, los trabajos de Arend

En contraste con lo que suele decirse del caso español, que ha pasado a la historia como el tránsito *pacífico* por excelencia²⁴, cabe destacar que fueron más de 460 las muertes violentas ocurridas sólo en el período comprendido entre 1975 y 1980. Según algunas fuentes se han contabilizado unos 400 fallecidos en atentados terroristas de diverso signo en estos seis años (Reinares, 1990: 390)²⁵. Por otra parte, el número total de víctimas en las manifestaciones callejeras que tuvieron lugar en dicho período asciende a 63, más de la mitad de las cuales corresponde al País Vasco (Adell, 1997). Como bien recoge Nancy Bermeo, apartándose de las explicaciones basadas en la moderación necesaria de los procesos de cambio político: “Los pactos entre las élites fueron realmente cruciales para la democratización de España, pero dichos pactos fueron articulados en una situación en la que el extremismo y la moderación existían de forma simultánea (...). 1976 fue también un año de violencia extendida y movilización incesante. Los académicos han depositado tanto énfasis en la naturaleza pacífica, en términos comparados, de la transición española que resulta sencillo olvidarse de sus elementos violentos”(Bermeo, 1997: 309).

Todo lo anterior es imprescindible para comprender las anomalías del caso español frente a otros de la denominada “tercera ola” democratizadora. La ausencia, no sólo de medidas de justicia política, sino incluso de debate público en torno a ellas no puede ser explicada sin tener en cuenta la percepción de los actores políticos y sociales ampliamente marcada por la memoria traumática de

Lijphart acerca de las democracias consociacionales.

²⁴ No sólo los autores más encomiásticos con la transición, sino incluso también los más críticos, como Colomer, se refieren a “la escasez de violencia” (Colomer, 1998: 180). Es cierto que, frente a otros casos, el cambio político español puede llegar a parecer “tranquilo”. Por ejemplo, como sostiene el mismo autor, “la transición pacífica y negociada de 1976-81 contrasta marcadamente con el proceso inestable y el resultado violento de (...) la Segunda República” (Colomer, 1998: 11). Huntington también subraya que, comparadas con otras, las transiciones de la “tercera ola” que tuvieron lugar en el sur de Europa fueron especialmente “pacíficas” (Huntington, 1991: 194-5). En definitiva, son muchos los autores que subrayan que “el carácter pacífico y evolutivo de la transición contribuyó mucho a la estabilidad del actual régimen democrático” (Gunther, Sani y Shabad, 1986: 14). A pesar de que dichas afirmaciones tienen una parte de verdad, también podrían estar incurriendo en una cierta falacia retrospectiva, pues el éxito final del proceso no debe hacer olvidar la violencia que llevó consigo. ¿Cómo, si no, se entiende que el recuerdo de algo que había ocurrido hacía cuarenta años estuviera tan presente, teniendo además en cuenta el cambio generacional que se había experimentado desde la guerra? Creemos que esta memoria sólo pudo activarse con tanta fuerza debido a los abundantes episodios de violencia política que se vivieron entonces. El contraste con los casos griego y portugués resulta aquí especialmente relevante.

²⁵ Si consideramos el total de personas asesinadas en atentados terroristas de diverso signo obtenemos una cifra de 860 entre 1968 y 1991. El 75% de estas muertes han sido causadas por ETA (Shabad y Llera, 1995: 441).

un enfrentamiento fratricida y por el deseo obsesivo de evitar su repetición. La voluntad de olvido resultante contribuye a explicar el modelo reformista, y no rupturista, de cambio político que tiene lugar en España²⁶. Por ello es lógico que aquellos que decían sentir menos miedo -según las encuestas analizadas por Linz (1986: 17), los nacionalistas vascos-, fueran también los menos proclives al olvido²⁷, los que peor valoraban “el orden” y “la paz”²⁸ y los más críticos, con diferencia, con el modelo de transición español, precisamente porque sus deseos de ruptura radical con el pasado eran más intensos y su rechazo a la dictadura muy superior²⁹.

La debilidad negociadora inicial de las plataformas de oposición democrática hizo que éstas pasaran de reivindicar la “ruptura” radical con el régimen existente a demandar una suerte de “reforma pactada”. Para muchos autores, este giro estratégico de la oposición constituyó un gran

²⁶ Sólo en 1999, a raíz del 60 aniversario de la finalización de la guerra civil española, se debatió en el Parlamento una proposición de ley presentada por los partidos políticos de izquierda y nacionalistas para condenar el “alzamiento militar” del 18 de julio de 1936. Dicho texto no fue finalmente aprobado pues se encontró con la oposición del partido gobernante (Partido Popular). Las inexactitudes históricas que contenía el mismo, así como la existencia de cierto grado de oportunismo político por parte de quienes lo presentaron, son expuestos en un artículo de Santos Juliá (*El País*, 19/9/1999: 20). Para algunos, la falta de consenso sobre el pasado es sumamente desalentadora (“El problema profundo y no resuelto, el que debería despertar ya algunas alarmas y dar ocasión a un debate profundo y general, es que la democracia de 1978 sigue sin encontrar una perspectiva para narrar el pasado de los españoles, de todos los españoles”, José María Ridaó, *El Mundo*, 19/11/1999: 22). Resulta muy curioso el contraste con el debate recientemente producido en Chile acerca de las razones del golpe de Estado de Pinochet que, contrariamente al caso español, fue llevado a la cámara alta por parte de la derecha pinochetista precisamente para legitimar el alzamiento. En dicho debate, también a diferencia de lo que ocurrió en el caso español, fue el partido gobernante quien pensó que no era sano ni propio de una democracia pluralista intentar consensuar un único texto acerca del pasado.

²⁷ En el País Vasco de los últimos años de la dictadura, “la vivencia personal de la represión del estado de excepción, de los juicios, las sentencias de muerte, las inevitables pero siempre molestas medidas de seguridad, la movilización popular y de diferentes élites (...) a favor de la amnistía, crearon un clima de hostilidad al Estado (...). Un amplio sector de la población de Euskadi no estaba dispuesta a olvidar ese pasado y mirar al futuro. Si los vascos y los españoles quieren crear las condiciones para una convivencia democrática en un Estado de las Autonomías tendrán que empezar por olvidar el pasado reciente bajo Franco y la violencia bajo la democracia” (Linz, 1986: 663).

²⁸ De acuerdo con el Informe FOESSA de 1975, aunque el 80% del total del conjunto de los entrevistados se mostraba de acuerdo con la frase “En España, lo más importante es mantener el orden y la paz”, sólo el 67% de los vascos pensaba lo mismo.

²⁹ Mientras que en 1994 más de un 80% del conjunto de los españoles decía sentirse orgulloso de cómo se había llevado a cabo la transición, menos de un 50% de los vascos pensaba lo mismo. Por otra parte, cuando en 1985 más de un 45% de los españoles afirmaba que el franquismo había sido en parte bueno y en parte malo para España, sólo un 20% de los vascos lo suscribía y más de un 55% de ellos decía que el franquismo había sido sólo malo para España. Finalmente, mientras que en 1985 sólo un 17% de la sociedad española reconocía que a la muerte de Franco habrían querido que las cosas cambiaran rápida y radicalmente, un 27.5% de los vascos lo habría preferido (Aguilar, 1999).

acierto pues, “es probable que una transformación más brusca del régimen, acompañada de niveles más altos de desorden y violencia, hubiera polarizado la opinión pública” (Gunther, Sani y Shabad, 1986: 442), que es precisamente lo que se trataba de evitar. Sin embargo, el alejamiento de la línea rupturista supuso el subsiguiente abandono de ciertas reformas institucionales que, de haberse llevado a cabo con éxito, probablemente habrían supuesto un mejor funcionamiento de la democracia. Como la principal lección que había obtenido la mayor parte de la sociedad española era que “nunca más” debería repetirse la guerra civil y que ahora se trataba de articular un proceso de “reconciliación nacional”, todos los esfuerzos se destinaron al logro de un diseño institucional consensuado (la Constitución de 1978) mediante el que se evitara incurrir en los errores de antaño. Con este fin, los políticos se embarcaron en un largo y tenso proceso constituyente y el texto constitucional resultante se vino a caracterizar, entre otras cosas, por la estabilidad gubernamental que favorecía su articulado. Ahora bien, ese aprendizaje político estaba, a su vez, basado en un sentimiento de culpabilidad colectiva por las atrocidades de la guerra³⁰, sin el cual no puede entenderse la amnistía mutua y recíproca que acaban concediéndose los contendientes políticos, esto es, la ausencia de justicia política³¹. Independientemente de quién tuviera una responsabilidad mayor por el inicio de la guerra civil, ninguno de los herederos ideológicos de los dos bandos entonces enfrentados tenía especial interés en revisar intensivamente ese pasado³².

Hoy en día, resulta evidente que sí se acabó produciendo una ruptura con el pasado, pues la democracia española actual está, sin lugar a dudas, consolidada y su legitimidad arroja saldos comparables a los de muchos otros países europeos (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 16).

³⁰ Este sentimiento de culpabilidad colectiva está basado en los abundantes episodios de violencia injustificable que se produjeron en ambos bandos durante la contienda civil. Este hecho contrasta con los casos argentino y sobre todo chileno, donde la inmensa mayoría de los crímenes fueron cometidos por un solo bando y sin una declaración explícita de guerra civil. Los períodos de excepcionalidad experimentados durante las guerras –donde siempre se suspende la legislación ordinaria y se generaliza el uso abierto de la violencia- permiten dar a los crímenes que se cometen en las mismas un tratamiento distinto al que reciben los que se producen en períodos de supuesta normalidad o de guerra no declarada.

³¹ En la primera reunión que tuvieron los grupos de oposición españoles del interior y el exilio, celebrada en Múnich en 1962, nadie llegó siquiera a plantearse la posibilidad de ejercer medidas de justicia política una vez acabada la dictadura.

³² Entre los nacionalistas vascos, como he explicado en otro trabajo, no existía este sentimiento de culpabilidad colectiva por la guerra, pues en la reelaboración posterior que las élites nacionalistas hacían de este acontecimiento, el “pueblo vasco” en su conjunto aparecía como la principal víctima de una guerra que le era ajena (Aguilar, 1998)

Además, también es cierto que la propia transición supuso una ruptura respecto a la forma tradicional de proceder en España siempre que tenía lugar un cambio de régimen político. De hecho, la democracia actual es el único régimen español de este siglo que no ha pedido responsabilidades jurídicas y políticas a los mandatarios del régimen anterior³³. Se trataba de poner fin a una incapacidad histórica para convivir pacíficamente con el adversario a la que se atribuía dos siglos de pronunciamientos militares, guerras civiles, dictaduras e inestabilidad política. Quizás precisamente por todo ello la transición española acabó siendo tan extraordinariamente evaluada. Al margen de sus logros innegables, las expectativas que había suscitado eran algo más pesimistas que en otros casos ya que, hasta ese momento, los españoles habían sido incapaces de conjugar la libertad con la convivencia armónica. Sólo así puede entenderse que el proceso de cambio acontecido en España se haya acabado convirtiendo en un modelo de tránsito “pacífico”, obviando los momentos de gravísima tensión vivos hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas a mediados de junio de 1977 e, incluso, después.

Las posibilidades de la justicia retroactiva

Hay muchos factores que contribuyen a explicar por qué en unos países se adoptan medidas de justicia política y en otros no. Las posibilidades de llevar a cabo juicios, purgas y de constituir comisiones que investiguen la verdad de lo acontecido varían mucho de unos casos a otros. Y no sólo, como ya se ha visto, en función del tipo de transición, reformista o rupturista, que tiene lugar³⁴, sino también según otros factores, entre los que destaca la magnitud de la violencia

³³ Agradezco a Miguel Martorell que me hiciera ver que no sólo la Segunda República pidió responsabilidades a los políticos de la dictadura de Primo de Rivera y que el franquismo hizo lo propio con los republicanos, sino que también las autoridades primorriveristas demandaron responsabilidades políticas y jurídicas al régimen de la Restauración. Una de las primeras medidas adoptadas por las autoridades republicanas fue la aprobación de una amnistía para todos los presos políticos que, a diferencia de la que sería aprobada en 1977, no incluyó a los responsables de la dictadura anterior. Más bien al contrario, pues las Cortes Constituyentes de la República crearon una Comisión especial para la atribución de responsabilidades políticas y el subsiguiente procesamiento por delitos, casi siempre relacionados con el abuso de poder, cometidos durante el régimen anterior. Dicha comisión fue la que condenaría al Rey por alta traición y la que presentaría, en junio de 1932, un informe con una serie de acusados y condenas que sería duramente criticado incluso por muchos republicanos (Payne, 1993: 40-42, 69-70, 73 y ss).

³⁴ La conclusión a la que llega Huntington es que el hecho de que se lleven o no a cabo procesos de justicia política no tiene tanto que ver con debates morales como con el reparto efectivo del poder entre los

ejercida por la dictadura precedente, el propio carácter de la represión³⁵, su proximidad o lejanía en el momento del cambio político³⁶, la fortaleza residual de las instituciones autoritarias, el tipo de actividades previamente desplegadas por la oposición democrática y la posibilidad de identificar claramente a los responsables de la represión³⁷.

Nada de lo dicho, sin embargo, justifica la adopción de una visión determinista de los procesos de cambio. Es cierto, como afirma Colomer, que “las estructuras iniciales, incluida la estructura política del régimen autoritario previo, imponen ciertos límites al número y a la disponibilidad de las alternativas a elegir”, pero también lo es que “estas estructuras permiten distintas decisiones y pueden producir distintos resultados según las iniciativas, las estrategias y la suerte de los diversos actores políticos” (Colomer, 1998: 12). Además, no sólo existen condicionantes institucionales heredados del régimen anterior, sino que también hay que tener en cuenta los deseos de una sociedad como la española que demandaba, de forma mayoritaria, que se produjera un cambio pacífico, paulatino y sin rupturas bruscas con el pasado. Dicha sociedad prefería fingir que olvidaba el pasado antes que pedir ningún tipo de rendimiento de cuentas por el mismo. Su comportamiento político así lo demostró y los resultados de las encuestas avalan estos

distintos actores. De esta forma, en la mayoría de los casos por él analizados: “La justicia estaba en función del poder político. Los políticos de regímenes autoritarios fuertes que voluntariamente acabaron con su mandato no fueron perseguidos; los políticos de regímenes autoritarios débiles que colapsaron pudieron ser castigados siempre y cuando fueran juzgados con rapidez por el nuevo gobierno democrático” (Huntington, 1991: 228).

³⁵ Las muertes producidas en una guerra declarada tienen consecuencias políticas y sociales diferentes que las resultantes de una “guerra sucia” de gran intensidad y muy dilatada en el tiempo, como la que se dio en el Cono Sur de América Latina. En este trabajo no podemos desarrollar las distintas implicaciones que se derivan de ambos tipos de violencia. Algunas reflexiones interesantes acerca de las características de las guerras civiles y sus peculiaridades respecto a otro tipo de manifestaciones de violencia política, en Malefakis ([1986] 1996).

³⁶ Hay que recordar que la legislación penal suele estipular la prescripción de los delitos una vez transcurridos ciertos años (en el caso español, treinta) y, habida cuenta del tiempo pasado desde la etapa más represiva del régimen franquista, la responsabilidad penal por la mayoría de las muertes producidas ya había prescrito. No obstante, después de 1945 hubo algunos fusilamientos y, aunque esporádicos, ciertos episodios de guerra sucia contra el “maquis”. Sobre el número de víctimas resultantes de esta actividad guerrillera, véase Linz (1995: 177). Finalmente, también tuvieron lugar varios episodios de violencia en los estados de excepción declarados en los últimos años de la dictadura. Según Cazorla: “La represión extralegal, que continuó con impunidad, fue llevada a cabo tanto por individuos particulares como por miembros de la policía, el ejército o la Falange. En el primer caso, las élites locales buscaron la revancha por agravios del pasado. En el segundo, las investigaciones policiales fueron acompañadas de tortura, violencia, coerción y asesinato, particularmente cuando se trataba de guerrilleros o fugitivos” (Cazorla, 2000: 274).

³⁷ En este punto nos encontramos con una dificultad añadida que consiste en la destrucción de buena parte de la evidencia empírica de la represión que tuvo lugar, con el mayor de los sigilos, tras la muerte de Franco. Véase el artículo “Ante la destrucción de los archivos oficiales” (*El País*, 9/4/1978).

mismos resultados³⁸.

Respecto a los partidos políticos, las dos principales plataformas de la oposición democrática (*Junta Democrática*, liderada por el PCE y *Plataforma de Convergencia Democrática*, liderada por el PSOE), incluso antes de unificarse en marzo de 1976 (en *Coordinación Democrática*), apenas planteaban demandas de justicia política³⁹. Por ejemplo, el programa de la *Junta* de junio de 1974 incluía, además de la “amnistía absoluta”, la “restitución al movimiento obrero del patrimonio del Sindicato vertical”, siendo su objetivo prioritario “asegurar pacíficamente la transición” (Chao, 1976: 287-8). Un año más tarde, la *Plataforma* propone en un manifiesto “la inmediata liberación de presos políticos y sindicales, y el retorno de exiliados” (Chao, 1976: 311). En el comunicado conjunto de *Coordinación Democrática* los firmantes expresaron su firme voluntad de conseguir la “ruptura democrática” mediante acciones “de carácter pacífico” e insistieron, de nuevo, en la necesidad de la amnistía (Chao, 1976: 315). Todos ellos se declaraban “rupturistas”, demandaban la constitución de un gobierno provisional y la celebración de un referéndum para decidir la forma de gobierno (monárquica o republicana).

Sólo analizando los textos concretos de cada partido se observa una mayor concreción al respecto, eso sí, siempre antes de 1977. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), una de las principales formaciones políticas de la oposición moderada, defendía en 1974 la “disolución de todas las instituciones represivas”, la “devolución de todos los derechos a las personas desposeídas por sus actuaciones políticas y sindicales contra la Dictadura” y la “restitución del patrimonio expoliado a las organizaciones políticas y sindicales suprimidas por la dictadura”. Convergencia

³⁸ Tampoco hubo debate público al respecto. El periódico *El País* señalaba en su editorial del día del referéndum de la Ley Para la Reforma Política que había que aceptar que, para salir del franquismo, era preciso echar mano de procedimientos autoritarios y difusos, pero que lo realmente importante era que “la serenidad y el civismo (...) deben acompañar a los actos electorales” y que, de ahora en adelante, debían aprobarse los mecanismos adecuados para que cambiara la situación, entre los que citan la ley electoral, la legalización de los partidos, el reconocimiento de las nacionalidades y la libertad en las campañas electorales. En ningún momento se alude, como requisito necesario para la democratización del país, a la depuración de las instituciones, a los juicios contra los violadores de los derechos humanos o al establecimiento de comisiones de investigación (*El País*, 15/12/76: 8).

³⁹ Tampoco lo hicieron los autores que participaron en un libro titulado *Las reformas urgentes* que fue publicado en 1976. Mientras que en esta importante publicación se abordaba la imprescindible reforma de ciertas leyes (especialmente las penales) e instituciones (judiciales y administrativas) y se defendían cuestiones como la amnistía política y el retorno de los exiliados, nadie planteaba medidas de justicia política específicas (Figuro et al., 1976).

Socialista Ibérica, luego Federación de Partidos Socialistas (FPS), exigía en 1975 la “supresión de todas las leyes e instituciones represivas heredadas del franquismo” (Sánchez Navarro, 1998: 159 y 161). Existe, pues, un compromiso difuso de “desmantelamiento” del régimen autoritario que se plantea como un requisito necesario para la democratización real del país, pero que más bien consiste en la introducción de formas de funcionamiento democráticas que en la expulsión o el procesamiento de los culpables de la represión (González y Guerra, 1977: 20-21, 36, 76, 123-4; Carrillo y Sánchez-Montero, 1977: 47-48, 70, 104)⁴⁰.

Las demandas más repetidas de la oposición moderada, que no fueron abandonadas en la etapa reformista fueron, además de la amnistía, la supresión de las jurisdicciones especiales (Esteve, 1977: 205-207) y la devolución del patrimonio sindical y político incautado. Todo lo relacionado con la disolución de los cuerpos represivos y la devolución del patrimonio expoliado a los particulares (por la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939)⁴¹, tendió a dejarse de lado⁴² y las medidas de justicia política nunca llegaron a plantearse con la suficiente claridad⁴³.

⁴⁰ En una intervención parlamentaria de septiembre de 1977, Felipe González, líder del PSOE, solicita la dimisión del ministro del Interior y del Gobernador Civil de Santander por la actuación de las Fuerzas de Orden Público en una manifestación a favor de la autonomía regional. En su discurso se refiere a “la sensación extendida a lo largo y a lo ancho de nuestro país de que nada o poco ha cambiado después del 15 de junio” (refiriéndose a las primeras elecciones democráticas). González afirma, sin embargo, que los socialistas no pretenden, “como se hizo en los comienzos del Régimen franquista, ni supresiones ni creaciones de cuerpos generales distintos. Simplemente queremos que las Fuerzas del Orden Público se sitúen en el papel que les corresponde” (citado por Ortzi, 1979 I: 50-1).

⁴¹ Al amparo de esta ley pudieron incautarse las propiedades, tanto particulares como institucionales (partidos y sindicatos), de todos aquellos sospechosos de haber colaborado con el bando republicano. Las sanciones administrativas contempladas por esta ley no serían anuladas hasta diciembre de 1975 (Baena y García Madaria, 1982: 315).

⁴² De nuevo, la excepción a esta regla se encuentra en el País Vasco, pues el 30 de octubre de 1984 el Gobierno Vasco aprobó una ley de “Reversión de Bienes y Derechos Incautados”, cuyo prólogo rezaba: “Varias han sido las disposiciones dictadas a lo largo de estos últimos años para corregir en lo posible las consecuencias de toda índole surgidas de la Guerra Civil. Faltaba, sin embargo, una legislación que se enfrentase abiertamente con el problema surgido a raíz de las incautaciones llevadas a cabo en bienes y derechos de personas físicas o jurídicas que se vieron desposeídas de los mismos al amparo de una normativa de excepción que, surgida en los primeros días de la guerra, ha prolongado sus efectos mucho después de su formal derogación, perpetuando así los más elementales principios de una sociedad democrática” (Ley de 30 de octubre de 1983, publicada por el Boletín Oficial del País Vasco nº 188). En el resto de España, si bien se procedió a la devolución de parte del patrimonio sindical y político, no parece que se contemplara la posibilidad de devolver las incautaciones realizadas a particulares.

⁴³ De cara a las elecciones de 1977, el PCE “no habla de disolución, sino de ‘una mayor reorganización’”. El PSOE, por su lado, plantea que “debe sancionarse a aquellos elementos que sean realmente represivos” (Esteve, 1977: 175, 212).

Fueron los partidos de extrema izquierda y los nacionalistas vascos radicales⁴⁴ quienes, además de negarse a integrarse en las plataformas unitarias de la oposición, rechazaron virulentamente la nueva estrategia reformista de las fuerzas mayoritarias y siguieron manteniendo las reivindicaciones que habían sido abandonadas por las otras fuerzas políticas⁴⁵. Los radicales vascos, reunidos bajo las siglas KAS (Coordinadora Abertzale Socialista) formularon, de forma genérica, la “*exigencia de responsabilidades*” y nunca eliminaron de sus demandas la “disolución de los cuerpos represivos” (la cursiva es mía; citado por Muñoz Alonso, 1982: 69)⁴⁶. Otras propuestas radicales proceden de la extrema izquierda, como el Partido del Trabajo de España, quien demanda “la nacionalización de la riqueza de los grupos que se opongan abiertamente a la realización de este proceso constituyente”, que es lo que el PTE denomina “expropiaciones punitivas” (Cruzado, 1977: 263-265)⁴⁷. Distintas formaciones, como la Liga Comunista Revolucionaria (LCR), siguieron manteniendo el “desmantelamiento del Régimen y de todas sus instituciones y cuerpos represivos” en sus programas (Cruzado, 1977: 289; Laiz, 1995: 242-3). Este último partido, de ideología trotskista, retomaría estas demandas con un énfasis especial tras el intento de golpe de Estado de 1981⁴⁸. El Partido Comunista de España marxista-leninista (PCE m-l), uno de los más extremistas,

⁴⁴ Una prueba de que estas cuestiones suscitaban una especial sensibilidad en el País Vasco en general es que, incluso los líderes moderados del Consejo General Vasco, órgano de gobierno preautonómico, presentaron el 8 de noviembre de 1978 un plan de 15 puntos, entre los que figuraba que dicho organismo debería tener competencias “en materias de seguridad pública”, que habrían de establecerse “medidas conducentes al establecimiento de una Policía Autónoma vasca”, que habrían de equipararse legalmente “todas las viudas, huérfanos y mutilados de la guerra civil” y, finalmente, que debería devolverse a partidos y sindicatos su patrimonio (citado por Ortzi, 1979 II: 34).

⁴⁵ En sus programas electorales de 1977 tanto el Movimiento Comunista (MC) como la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT) defienden “la disolución de las Fuerzas de Orden Público” (Esteve, 1977: 175). Pero sólo el Partido del Trabajo de España (PTE) dice abiertamente en estos comicios: “Nos planteamos la depuración de mandos y elementos que colaboren o protejan a las bandas fascistas, y trabajen a favor de un golpe de Estado” (Esteve, 1977: 212). No obstante, lo realmente significativo es que, incluso en las pocas ocasiones en que se demanda una purga institucional, ésta se refiera a las acciones represivas que las fuerzas policiales están llevando a cabo en el presente y no a las que perpetraron en el pasado.

⁴⁶ “La actividad policial en los años inmediatos [a la muerte de Franco] es tal que acaba extendiéndose un rechazo sin paliativos, expresado en aquella conocida campaña del ‘Que se vayan’” (Rivera, 1998: 82).

⁴⁷ Finalmente, este partido se acabaría integrando en *Coordinación Democrática*, abandonarían sus objetivos revolucionarios y participaría en las elecciones democráticas, aceptando, a finales de 1978, el texto constitucional (salvo la rama del País Vasco, que apoyaría la abstención en el referéndum constitucional).

⁴⁸ Este y otros partidos de extrema izquierda acudieron a una contramanifestación tras la intentona golpista precisamente con estos lemas “contra el golpismo, *depuración*” (*El País*, 28/2/1981: 12). Por estas mismas fechas, Herri Batasuna (HB) equipararía el régimen constitucional español con una dictadura militar (*El País*, 1/3/1981: 8).

planteaba la “formación de un Ejército Popular y destrucción del actual” así como la “disolución y represión de los partidos políticos de la oligarquía” (Cruzado, 1977: 308). Hay que destacar que estos últimos partidos, además de ser muy minoritarios, defendían una ideología revolucionaria que resultaba incompatible con la democracia liberal.

Pero ni siquiera estas fuerzas radicales solían contemplar en sus programas la posibilidad de llevar a cabo “juicios” ni de crear “comisiones de la verdad”. Más tarde, una vez llevado a cabo el proceso de transición, lo que hicieron fue poner en cuestión al nuevo régimen acusándole de continuista con la dictadura y dudando de su carácter democrático. Ya desde 1977 ETA afirma “que el gobierno no es democrático, sino una continuación, reforma o cambio de imagen de la dictadura” (Laiz, 1995: 256). A principios del año siguiente ETA escribe una “Carta al pueblo vasco” donde contempla la “expulsión de Euskadi de la Guardia Civil, Policía Armada y Cuerpo General de Policía” (citado por Ortzi, 1979 II: 10)⁴⁹. Herri Batasuna (HB), el brazo político de ETA, que nace en abril de 1978, comienza por plantear un rechazo total a la transición democrática calificándola de “pura continuidad del franquismo” (Laiz, 1995: 276)⁵⁰. Al final, según algunos autores, uno de los aspectos fundamentales de la transición es que “no se ha llevado a cabo depuración alguna de las Fuerzas Armadas” y que, como consecuencia de lo anterior, “los cuadros que quiso Franco continúan en los puestos de mando” (Morales y Celada, 1981: 8).

⁴⁹ Según el testimonio de un militante vasco radical, se exigía la salida de todos los cuerpos armados porque ellos “son quienes más directamente han sostenido la dictadura militar. Educados en la más pura línea represiva, son para el pueblo vasco el símbolo evocador de 40 años de fascismo” (Castells, 1978: 168). Para este sector ideológico, “la transición no se ha dado (...), la transición es simplemente una readecuación del sistema franquista (...). No se ha dado una ruptura con las estructuras anteriores y, por lo tanto, es un proceso viciado, de engaño y fraude para las expectativas del pueblo” (Mata López, 1993: 200-202).

⁵⁰ Eva Forest, simpatizante de ETA, se queja de la “generalización de la tortura” a pesar de las reformas políticas, aunque reconoce la desproporción enorme respecto a los casos uruguayo y argentino (Forest, 1978: 36-7). Según ella, los torturadores de 1978 “son los mismos que antes, tristemente conocidos por su largo historial de represión (...). Los mismos jueces, los mismos funcionarios” (Forest, 1978: 44). Algo parecido, aunque desde una óptica ideológica distinta, piensan otros autores cuando afirman que tanto los Ministros del Interior centristas como los socialistas de la transición “optaron por la continuidad del aparato policial heredado, por miedo a romper las estructuras de la seguridad del Estado”. De hecho, la mayoría de los jefes policiales había pasado “por la temible y temida Brigada Político Social (BPS) del régimen de Franco” (Jauregui y Menéndez, 1995: 165). Este cuerpo fue disuelto en la primavera de 1977, pero la inmensa mayoría de sus ocupantes ha seguido trabajando en distintos cuerpos policiales de la democracia, especialmente en los servicios de seguridad del Estado (CESID). Es bien sabido que algunos de sus agentes estuvieron involucrados no sólo en la intentona golpista del 23 de febrero de 1981, sino también en los casos de “guerra sucia” que salieron a la luz en la década de los noventa (el “caso GAL”).

Con la Ley de Amnistía de octubre de 1977, una de las primeras medidas políticas aprobadas por el nuevo gobierno democrático con el apoyo de la inmensa mayoría de los grupos parlamentarios, se consiguieron básicamente dos cosas⁵¹. En primer lugar, vaciar las prisiones de presos políticos de la oposición, incluso de aquellos que habían cometido delitos de sangre. En segundo lugar, también se aprobó, si bien con una gran opacidad, una suerte de ley de “punto final” para los responsables políticos del régimen anterior⁵². La mayoría de los españoles desconoce que la propia Ley de Amnistía contiene dos artículos que impiden perseguir a los torturadores y a todos aquellos que hubieran cometido abusos de poder durante la dictadura. Lo que se amnistiaba con estos artículos era: “Los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta ley” y “los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas”⁵³.

Este hecho fundamental apenas tuvo trascendencia política pues ni siquiera fue mencionado explícitamente en los debates parlamentarios que condujeron a su aprobación⁵⁴. Tanto en el

⁵¹ Sobre este proceso, véase Aguilar (1997).

⁵² Uno de los autores más críticos con la transición afirma: “La victoria moral de la clase política procedente del franquismo fue conseguir la amnistía sobre su pasado a cambio de facilitar la incorporación de la oposición a la vida política real. La primera derrota ética de la oposición democrática fue considerar que la única forma de conseguir integrarse en la vida política real consistía en garantizar la impunidad sobre el pasado de la otra parte” (Morán, 1991: 186-8). Más tarde sostendrá: “La capacidad de encantamiento de toda transición pacífica desde una dictadura hasta una democracia procede de algo tan llamativo como que las víctimas consientan olvidar a los verdugos” (Morán, 1991: 232).

⁵³ Según algunos, tanto la Unión de Centro Democrático (UCD) como el PSOE hicieron lo posible para “que las nuevas generaciones olvidasen a Franco. Borrar toda huella de la dictadura. Los propios franquistas a cambio, sin duda, de una auténtica 'ley de punto final' que hizo pasar por alto, sin investigación, muchos desmanes y corrupciones históricas, cooperaron a este olvido” (Jáuregui y Menéndez, 1995: 29-30).

⁵⁴ En este contexto resultan cruciales las reflexiones de Stephen Holmes. Según este autor, “Sujetando nuestra lengua en situaciones delicadas podremos asegurarnos unas formas de cooperación y compañerismo que de otra forma serían inalcanzables” (Holmes, [1988] 1993: 19). Holmes subraya las implicaciones de distintos tipos de “autocensura estratégica”, incidiendo en las ventajas de no abordar públicamente cuestiones sobre las que nunca existirá consenso y que, en cambio, pueden suscitar graves conflictos e incluso amenazas de desestabilización política. “Las amnistías, de hecho, son ejemplos clásicos de ‘reglas mordaza’ estabilizadoras de la democracia (...). Al dar carpetazo al pasado, manteniendo la venganza fuera de la agenda política, los organizadores de la nueva democracia pueden asegurarse la aceptación de la reglas por parte de las élites ubicadas en los lugares más estratégicos, cuya cooperación puede resultar indispensable para una transición exitosa desde la dictadura al autogobierno”. Y sigue con la siguiente reflexión sumamente adecuada para el contexto español: “Sin embargo, sin la existencia de un deseo predominante de mantener la unidad nacional, podemos suponer que los grupos de la oposición no tenderán a silenciarse a sí mismos acerca de los asuntos que les dividen de forma más radical” (Holmes, [1988] 1993: 27). No obstante, este mismo autor también reflexiona

Congreso como en el Senado sólo se mencionaba el olvido mutuo y el perdón respectivo que por ambas partes se requería. La prensa más importante del período tampoco aludió al contenido de esos dos artículos que impedirían, en el futuro, iniciar juicios contra los responsables de violaciones de esos mismos derechos humanos que habrían de ser consagrados por la nueva legislación democrática. Para muchos, “la España democrática debe, desde ahora, mirar hacia adelante, olvidar las responsabilidades y los hechos de la guerra civil, hacer abstracción de los cuarenta años de dictadura (...). Un pueblo ni puede ni debe carecer de memoria histórica: pero ésta debe servirle para alimentar proyectos pacíficos de convivencia hacia el futuro y no para nutrir rencores hacia el pasado” (*El País*, 15/10/1977: 6).

Esta ley, que sólo se abstuvieron de votar la derecha y el nacionalismo radical vasco, supuso un “borrón y cuenta nueva” para todos (terroristas y franquistas), e incluso fue elogiada por los nacionalistas vascos moderados por lo que de “olvido” tenía⁵⁵. En el debate parlamentario sobre esta ley casi todos los grupos la elogiaron precisamente por ser un instrumento de “reconciliación nacional”, por “cerrar el pasado”, facilitar su “olvido” y permitir la apertura de una etapa nueva. Incluso los comunistas se vanagloriaron de no querer recordar el pasado, de haber “enterrado” a sus “muertos” y sus “rencores”, y solicitaron una “amnistía para todos, sin exclusión del lugar en que hubiera estado nadie”.

Resulta evidente que esta amnistía mutua está, en buena medida, promovida por la intensa percepción del peligro que hubiera supuesto no amnistiar también a los franquistas. El mismo representante del grupo parlamentario comunista comentó al finalizar su intervención: “hace un año parecía imposible, casi un milagro, salir de la dictadura sin traumas graves”. Los socialistas también insistieron en la necesidad de “enterrar y superar cuarenta años de dictadura” y afirmaron que con dicha ley se cerraba definitivamente la guerra civil. Xavier Arzalluz, militante del Partido Nacionalista Vasco (PNV) y representante del Grupo Parlamentario de las Minorías Catalana y Vasca, insistió repetidamente en la necesidad de olvidar, pues se trataba de “una amnistía de todos para todos, un olvido de todos para todos (...), porque hechos de sangre ha habido por ambas partes, también por

sobre los inconvenientes de silenciar para siempre cierto tipo de cuestiones moralmente reprobables. Además, el silencio, más allá de su supuesta neutralidad, siempre beneficia a una de las partes implicadas.

⁵⁵ Al final, los votos afirmativos fueron 296 (93,3%), los negativos 2 (0,6) y las abstenciones 18 (5,6%), luego el consenso fue casi unánime.

el poder (...). Olvidemos pues todo”. Francisco Letamendía, militante radical vasco, al explicar su voto abstencionista fue el único que solicitó una “medida complementaria de la amnistía total (...), la sustitución de las fuerzas del orden heredadas de la dictadura por fuerzas del orden dependientes de los poderes autonómicos”. Según él, en el País Vasco existía “una psicosis de zona ocupada y por ello es totalmente necesario que estas fuerzas del orden sean sustituidas por otras al servicio de los poderes autonómicos”⁵⁶. Finalmente, el representante del partido en el gobierno, la UCD, habló de la “reconciliación imprescindible y profundamente necesaria”, así como de la superación del pasado⁵⁷.

Como se ha visto, la discusión de la ley de amnistía estuvo íntimamente ligada al recuerdo de la Guerra Civil. Se trataba de rehabilitar a quienes cumplían condena, o cualquier otro tipo de sanción, por haber combatido un régimen autoritario que se había instaurado tras una victoria bélica. La amnistía, sin embargo, aunque permite a los funcionarios civiles recuperar sus puestos de trabajo y la antigüedad a la hora de percibir pensiones, no es aplicable a los funcionarios militares y tampoco a ninguno de los dos cuerpos de funcionarios se les abonaba el sueldo correspondiente al tiempo que hubieran estado “separados” de su trabajo.

Aquellos dos artículos mediante los que se garantizaba la impunidad a los franquistas sólo serían mencionados en el discurso político muchos años después. A raíz del escándalo GAL (Grupo Antiterrorista de Liberación)⁵⁸, el Secretario de Relaciones con el PSOE, Txiki Benegas, sostuvo

⁵⁶ El mismo Letamendía, bajo el seudónimo Ortzi, publicó varias obras destinadas a explicar “el no vasco a la reforma”. En uno de estos libros, afirma que “la represión que sufrió Euskadi en los diez últimos años de este régimen [el franquista] fue cualitativamente superior a la sufrida por el resto del Estado (...). Ello creó entre el pueblo vasco y las fuerzas encargadas de ejercer la represión, víctimas a su vez de la resistencia armada, un odio mutuo que les hacía incompatibles” (Ortzi, 1979 I: 10). Este militante del radicalismo vasco se niega a olvidar, como proponían los principales partidos parlamentarios al defender la ley de amnistía, hasta que no se produzca una ruptura clara con el pasado. Según él, “es evidente que el problema del orden público no puede resolverse mientras permanezcan en territorio vasco los cuerpos actuales de la Policía. Los pueblos son tributarios de sus recuerdos históricos, y éstos han dejado en Euskadi una huella que no se puede borrar” (Ortzi, 1979 I: 49).

⁵⁷ Diario de Sesiones del Congreso. Sesión Plenaria n? 24, 14/10/1977, pp.954-974.

⁵⁸ El GAL, como es bien sabido, se crea a mediados de los años ochenta con la colaboración de algunas personas vinculadas al Ministerio del Interior para combatir a ETA con sus propias armas. Aunque tal grupo tiene su origen en la primera etapa de gobierno socialista (y las personas hasta ahora condenadas por su vinculación al mismo eran altos cargos políticos de dicho partido), lo cierto es que no pocos de sus miembros eran personas de extrema derecha bien conectadas con los servicios de inteligencia del Estado del régimen anterior y con algunas instancias policiales. Varios autores consideran a este grupo heredero de otras organizaciones ultra derechistas de la transición, como el Batallón Vasco Español (BVE) y Anti Terrorismo ETA

que “la única ley de punto final que ha habido la hicimos en octubre de 1977 los demócratas para los franquistas. En ese año decidimos no pedir ninguna responsabilidad referida a los 40 años de dictadura, para intentar de una vez por todas la reconciliación” (*El País*, 6/8/1995: 14). El hecho de que el recuerdo de este aspecto de la ley emerja como consecuencia del GAL no es, en absoluto, casual pues, según un argumento comúnmente esgrimido, dicho grupo antiterrorista no habría podido organizarse si realmente se hubiera procedido a una depuración de los cuerpos armados procedentes del franquismo.

Las violaciones de derechos humanos que se dieron en la segunda etapa del franquismo⁵⁹, si bien no fueron equiparables a las que habían tenido lugar en los años cuarenta, llegaron a ser muy frecuentes al final del período, especialmente, en el País Vasco⁶⁰. Los numerosos casos de tortura tuvieron lugar en el contexto de una legislación represiva que, según sostiene la asociación Justicia Democrática, llegó incluso a ser vulnerada con frecuencia por aquellos encargados de administrarla⁶¹. Esta asociación, fundada de forma clandestina en 1971 por un sector de la

(ATE), quienes habían cometido asesinatos con anterioridad. La connivencia entre algunos miembros de los cuerpos armados y la extrema derecha ha sido documentada en varios estudios. En abril de 1981, Juan José Rosón, ministro del Interior de la UCD, respondió a una interpelación de Enrique Múgica, diputado socialista, “y aprovechó para hacer constar el avance de su departamento en el control del terrorismo de extrema derecha” (Rodríguez, 1997: 451). Si calculamos el porcentaje de los datos aportados por el ministro, vemos que en 1977 sólo el 4% de las acciones atribuidas a formaciones de extrema derecha fueron finalmente esclarecidas; en 1978 el porcentaje se eleva al 9%; en 1979, a un 54% y, finalmente, en 1980 a un 83%, incrementándose además, notablemente, la cifra de detenidos. Si bien se trata de una evolución positiva (siempre según los datos oficiales), la sorprendente inoperancia policial de los primeros años de la transición permite dar crédito a aquellos que acusaron a algunos de los miembros de los cuerpos armados de connivencia con las formaciones de extrema derecha.

⁵⁹ Sobre estas cuestiones véase Linz (1992).

⁶⁰ Según Antonio Rivera “de los 36 muertos por la policía en España en 1974 y 1975 casi dos de cada tres son vascos” (Rivera, 1998: 82). La especial incidencia de la represión del último franquismo en el País Vasco tendrá, como se verá más adelante, una importancia fundamental en la “política de la memoria”, pues ésta será demandada de forma desigual por los vascos y el resto de los españoles. Incluso algunos de los autores que más han incidido en la naturaleza “pacífica” de la transición, reconocen que “en el País Vasco, el panorama era muy diferente (...). El prolongado período constituyente que va desde 1976 a 1979 estuvo marcado por continuas movilizaciones de masas y un ciclo de violencia que se alimentaba a sí mismo. En ciudades tales como Pamplona, San Sebastián y Rentería los enfrentamientos violentos entre manifestantes partidarios de ETA y la policía nacional se daban casi a diario, lo mismo que los asesinatos de miembros de las fuerzas de orden público y de oficiales del ejército” (Gunther, Sani y Shabad, 1986: 443).

⁶¹ Según esta asociación, durante los frecuentes estados de excepción decretados en los últimos años de la dictadura, se vulneró la propia legislación que regulaba la duración de los mismos y el tiempo que podían permanecer incomunicados los detenidos. También existen numerosos casos documentados de tortura al amparo de los mismos.

magistratura contrario a la arbitrariedad judicial del franquismo, se encargó de denunciar las violaciones gubernamentales de las leyes aprobadas por el propio régimen. En 1974 se adhirieron al organismo de oposición denominado *Junta Democrática*; hasta 1977 no celebraron su primer congreso, e incluso entonces lo hicieron en la clandestinidad: poco después decidieron disolverse, pues en la Constitución española se prohíben las asociaciones de jueces y fiscales (Sinova, 1984 II: 570). En cualquier caso, nunca llegaron a constituir un grupo de presión importante durante la transición⁶².

La mayoría de sus documentos de trabajo fueron hechos públicos tras la muerte de Franco junto con una ponencia, que data de enero de 1977, en la que hacían una serie de propuestas al gobierno, entre las que contemplan las siguientes: supresión de la pena de muerte; penalización de la tortura; supresión de todo tipo de discriminación; unidad del poder judicial y subsiguiente supresión de las jurisdicciones especiales; “derogación del decreto-ley de Terrorismo y demás leyes y preceptos represores del ejercicio de las libertades democráticas”; “control inmediato por los tribunales de los cuerpos policiales” y “proclamación de la amnistía total para delitos de motivación política y de todo tipo de sanciones por infracciones gubernativas de idéntica naturaleza, así como de las laborales” (la cursiva es mía; Justicia Democrática, 1978: 310-311). Como puede verse, no sólo no se reclamaba la adopción de medidas de justicia política (purgas, juicios o comisiones), sino que incluso una asociación de esta naturaleza llegaba a contemplar la necesidad de aprobar el equivalente a una ley de punto final junto con la amnistía de los presos políticos.

A pesar de la amplitud incuestionable de la Ley de Amnistía, que incluso acabó incluyendo la de tipo sindical (esto es, la obligación de readmitir en el puesto de trabajo a aquellos que hubieran sido despedidos por cuestiones políticas), hay dos grupos muy significativos que quedan al margen de la misma, poniendo de manifiesto la capacidad de los militares para defender sus intereses corporativos incluso contra la voluntad de la mayoría de la clase política. Aquellos militares que habían llegado a constituir un grupo clandestino a favor de la democracia, Unión Militar Democrática (UMD), no pudieron regresar al Ejército, de donde habían sido expulsados⁶³. Por otra

⁶² Las reformas experimentadas en el sistema judicial español durante la etapa socialista y la ausencia de depuraciones en el mismo a lo largo de la transición, son abordadas desde una perspectiva comparada en Guarnieri y Magalhaes (2000). Véanse también Ibáñez y Pérez Mariño (1991) y Toharia (1984).

⁶³ Sobre los militares de la UMD véase, entre otros, Morales y Celada (1981: 8 y ss).

parte, los excombatientes del Ejército Republicano, derrotados en la guerra civil y continuamente marginados por el franquismo, tampoco pudieron reintegrarse en las Fuerzas Armadas⁶⁴.

Las presiones de los militares se aceptaron porque lo prioritario en esos momentos era, en primer lugar, no provocar al Ejército para evitar altercados políticos y, en segundo lugar, acabar con el terrorismo de ETA (en auge desde la muerte de Franco) y casi todas las fuerzas parlamentarias, excepto la derecha (representada por Alianza Popular, AP), pensaron que esto sólo podría producirse con la aprobación de una amnistía tan amplia como la de octubre de 1977, a pesar de sus citadas limitaciones. Poco tiempo después, no obstante, ETA volvería a cometer atentados mortales, razón por la cual las cárceles se nutrirían, de nuevo, de sus militantes. El miedo a la reacción de los militares, principales objetivos de los terroristas junto con las Fuerzas de Orden Público, fue evidente a lo largo de todo el proceso⁶⁵. No sólo se hubieron de desarticular algunas intentonas golpistas, sino que altos cargos del Ejército no dudaron en mostrar su desagrado, e incluso en presentar su dimisión, ante ciertas medidas políticas que, como la legalización del PCE, les resultaban especialmente indeseables.

⁶⁴ Según Julio Busquets, “los generales impidieron la amnistía militar”, tanto la de los militares de la UMD, como la de los del Ejército de la República. Rafael Arias Salgado, representante del gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) en la comisión encargada de la elaboración de la ley de amnistía, acudía al Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, cada vez que surgían tensiones relacionadas con los militares. Tal y como lo cuenta Busquets, en una de las ocasiones en que Arias Salgado acudió a hablar por indicación de Suárez con el Ministro de Defensa, el teniente coronel Gutiérrez Mellado, halló a éste “rodeado de un numeroso grupo de generales, profundamente serios (...) y ante los cuales Gutiérrez Mellado le dijo más o menos lo siguiente: primero, que el Ejército había aguantado mucho, pero que no podía tolerar que se inmiscuyesen en su interior; segundo, que si se concedía la amnistía militar se producirían discusiones entre los oficiales y división en el interior de las Fuerzas Armadas; tercero, que en consecuencia él no podría garantizar la disciplina y se vería obligado a dimitir, y cuarto, que el Consejo Supremo de Justicia Militar invalidaría la ley (supongo que sería mediante la no aplicación a los peticionarios)” (en Sinova, 1984 II: 514-5). Según otros autores, “la única preocupación del gobierno en relación a las FF.AA. ha sido la de evitar que las reservas reaccionarias atrincheradas en dicha institución constituyeran un obstáculo insalvable para su proyecto de reforma” (Morales y Celada, 1981: 11).

⁶⁵ Según algunas tesis, “siguiendo los consejos de los dirigentes militares y de los servicios de inteligencia, los primeros gobiernos del PSOE practicaron una política de ascensos al generalato que evitara cualquier suspicacia sobre posibles persecuciones ideológicas. La idea era evitar que los coroneles involucionistas pudieran radicalizarse” (Jaúregui y Menéndez, 1995: 196).

Las continuidades institucionales o los legados de la dictadura⁶⁶

Las posibilidades de introducir rupturas radicales durante la transición se vieron notablemente reducidas tras el referéndum de la Ley para la Reforma Política, celebrado en diciembre de 1976, y la firma, por parte del gobierno y los principales partidos de la oposición, de los Pactos de la Moncloa en octubre de 1977. La primera ley establecía la manera reformista que iba a adoptar el cambio político (“de la ley a la ley”) y los segundos, además de su contenido eminentemente económico, constaban de una parte política en la que se consagraban ciertos derechos y se preveían ciertas reformas (sobre todo las relativas al Código Penal y del Código de Justicia Militar vigentes). Allí donde se contemplaba la “Reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público”, nada se decía acerca de su eliminación, depuración o transformación total⁶⁷.

En España, a diferencia de lo que ocurrió en algunos países latinoamericanos, “los militares (...) no sintieron la necesidad de buscar protección frente a posibles intentos de castigo por delitos

⁶⁶ El estudio pionero sobre los legados del franquismo en la democracia española es el de Malefakis (1982). En cuanto a la literatura politológica, son varios los autores que inciden en la importancia de los legados para una mejor comprensión de los procesos políticos. La mayoría de los neo institucionalistas históricos tiene en cuenta las herencias institucionales y culturales del pasado (Collier y Collier, 1991; Pierson, 2000; Thelen, 1999; Putnam, 1993). Sin embargo, este reconocimiento no tiene por qué ser tachado de determinista ya que muchos de estos mismos autores reconocen que “ningún legado dura para siempre” (Collier y Collier, 1991: 33). Lo que hay que tratar de averiguar son las causas que producen legados duraderos en determinadas circunstancias (“critical junctures”), las razones de la adopción de una serie de cauces institucionales y no otros que se muestran resistentes al cambio (“path dependency”), bien sea por los “rendimientos crecientes” que generan y por tratarse de actividades que, una vez iniciadas, tienen unos costes de sustitución muy altos (Pierson, 2000), bien porque ciertos hábitos y rutinas, una vez adoptados durante un período de tiempo, resultan muy difíciles de cambiar (March y Olson, 1989), bien por los procesos de aprendizaje que se han generado (Bermeo, 1992; Hall, 1976; Jervis, 1993). Otras tesis que explican la resistencia de las instituciones al cambio son las de North (1990, 1998). Finalmente, Guarnieri y Magalhaes (2000: 3), en su estudio de los sistemas judiciales del sur de Europa combinan dos tipos de explicaciones: la instrumental (libre elección del diseño institucional por parte de actores guiados por sus intereses egoístas y no constreñidos por la herencia del pasado) y la basada en los legados históricos (constreñimientos institucionales y culturales heredados de la etapa anterior): “Nosotros sostenemos que los resultados de la reforma judicial en Italia, Grecia, Portugal y España fueron el resultado de dos grandes factores: los legados de los pasados no democráticos en el sur de Europa y las estrategias egoístas de los actores políticos involucrados en el proceso de diseño institucional”.

⁶⁷ Habría que destacar que el partido derechista Alianza Popular (AP) firmó los pactos económicos, pero no los políticos. Además, los primeros tuvieron mucha más resonancia y también se les dio mayor publicidad, pues su firma se retransmitió en directo por televisión, mientras que los de contenido político se firmaron dos días más tarde en un acto privado que apenas tuvo trascendencia pública. Todo ello refleja el clima de la época y las resistencias explícitas (AP) y latentes (fuerzas de orden público y otros “poderes fácticos”) a medidas tendentes a la desarticulación del franquismo, y ello a pesar de haberse celebrado ya las primeras elecciones democráticas. Una de las propuestas que aún no se había llevado a cabo en febrero de 1978 era, precisamente, la reforma del Código de Justicia Militar (*El País*, 25/10/1997: 23), lo cual sólo se hizo en septiembre de 1980 (Ley Orgánica 9/1980. Boletín Oficial del Estado n.º 9/1980).

pasados. Había pasado mucho tiempo desde que las atrocidades de la guerra civil y el problema de los derechos humanos dejaron de ser cuestiones conflictivas. El recuerdo del elevado número de víctimas de ambos bandos en la Guerra Civil fue más bien un incentivo para la moderación. En Sudamérica, por el contrario, los militares sintieron la necesidad de imponer garantías frente a los intentos de procesarles por la violación de los derechos humanos. Mientras que esto no presentó un problema en la transición española, en América del Sur fue una de las cuestiones más espinosas que enfrentaron a militares y autoridades civiles” (Agüero, 1995: 117-118).

Las posibles medidas de justicia política, como dice Agüero, ni siquiera llegaron a plantearse, pero no sólo por el tiempo que había transcurrido desde el momento represivo álgido del franquismo⁶⁸, sino también por el temor que sentía la sociedad ante las posibles reacciones del Ejército y la extrema derecha. Al no existir una demanda social a este respecto, las ya de por sí tímidas iniciativas que, como se ha visto, habían planteado las plataformas de oposición cayeron inmediatamente de sus programas electorales. Si la reconciliación nacional era la tarea prioritaria para asegurar el cambio pacífico de régimen, es lógico que nadie se atreviera a plantear políticas de justicia retroactiva. Ahora bien, este mismo miedo también dificultó que se plantearan reformas institucionales necesarias para el correcto funcionamiento del sistema democrático.

Uno de los asuntos más delicados de los primeros años de democracia fue no sólo qué hacer con los cuerpos armados heredados de la dictadura, sino incluso cómo evitar que éstos condicionaran la transición. Ellos constituyeron, precisamente, el más serio obstáculo con que hubieron de lidiar las élites políticas democráticas de la época⁶⁹. La dificultad de convencer a las

⁶⁸ Ciertamente, el recuerdo de la contienda fratricida sirvió para fomentar el espíritu de concordia y negociación. La lejanía de la represión postbélica sirvió para que se disolvieran ciertas tensiones, pues a la muerte de Franco el 70% de la población española no había experimentado directamente la guerra civil. El mayor número de muertes y de población reclusa lo encontramos en España desde el inicio de la guerra civil, en 1936, hasta 1949. Según el estudio más reciente, fueron 120.000 los muertos civiles en la contienda, esto es, los represaliados en la retaguardia. A estos hay que añadir todos los que murieron en el frente más los represaliados de la posguerra. Al final, se obtiene una cifra aproximada de 600.000 víctimas (Juliá, 1999).

⁶⁹ Algunos autores, como Jaime-Jiménez y Reinares, se han centrado, lejos del afán polémico de Gregorio Morán, en los límites de la transición analizando los principales obstáculos que hubieron de sortear las fuerzas democráticas (Jaime-Jiménez y Reinares, 1998: 172 y ss; Morán, 1991). Aunque las presiones contrarias a la democratización procedieron, fundamentalmente, del Ejército, también se ha insistido en las debilidades de este grupo de presión debido a su desunión y al hecho de que no fuera capaz de articular un proyecto político alternativo (Agüero, 1995: 179 y ss).

Fuerzas Armadas⁷⁰ de que aceptaran el proceso democratizador estribaba, en buena medida, en el hecho de que gran parte de sus más altos cargos seguía siendo fiel a la memoria de Franco y a su legado político. De hecho, militares de alto rango habían combatido con él durante la guerra civil y su evolución política posterior, como la del propio dictador, había sido prácticamente nula. Inmediatamente después de la muerte de Franco, el hecho de que se produjese, tal y como éste había previsto, la coronación del Rey Juan Carlos I y que siguiera en el poder la élite política franquista, tranquilizó notablemente a los militares.

El desfase existente entre los cuerpos armados heredados prácticamente intactos del franquismo y la nueva situación democrática se hizo evidente con frecuencia. En multitud de ocasiones, la policía actuó con una contundencia innecesaria dado que estaba acostumbrada a reprimir todo lo que durante el franquismo se habían considerado alteraciones del orden público. De esta forma, manifestaciones que hoy en día no plantearían problema alguno, entonces era frecuente que acabaran con graves enfrentamientos, a veces mortales, entre policía y manifestantes⁷¹.

Esta lealtad franquista nos permite entender la irritación que produjeron en las Fuerzas Armadas tres factores que estuvieron muy presentes en la transición. En primer lugar, las múltiples movilizaciones y huelgas de los primeros años, dado que el mantenimiento del “orden público” había

⁷⁰ Respecto a los altos cargos del ejército, según el testimonio de un militar, “cerca del 70 por ciento eran de ideología totalmente franquista, nostálgicos del anterior régimen y favorables, por lo tanto, a un parón en seco del incipiente proceso de democratización en marcha”. Dentro del Estado Mayor del Ejército, la división de Inteligencia (servicios secretos), “era un feudo de los ‘ultras’” (Martínez Inglés, 1994: 33-4). De acuerdo con la visión de un miembro de la Policía Armada, que fue retirado del cuerpo por su pertenencia a la UMD y más tarde reincorporado al mismo como voluntario en el País Vasco, “el estado mayor de la Policía Armada y, en general, los mandos militares de la Inspección estaban en contra de las reformas pretendidas por el ministerio (...). En verdad era sólo un pretexto más de los sectores *ultras* del ejército que lo empleaban, con otros, para en realidad oponerse al progreso de la democracia” (Delgado, 1996: 16). Más adelante se refiere a las “sonadas y lamentables actuaciones, tanto de la Guardia Civil como de la Policía Armada, que levantaron todo tipo de críticas”, ante las cuales, “el Ejecutivo se sintió acuciado a introducir los cambios precisos en los Cuerpos de Seguridad que mantenían las actitudes y los procedimientos utilizados en el franquismo. Los casos de Tolosa, Vitoria, Montejurra, Carmona y las torturas de Amparo Arango y Téllez por parte de la Guardia Civil, y los de Tudela, Pamplona y Rentería, por parte de la Policía Armada, eran los que mayor alarma y repulsa social habían creado” (Delgado, 1996: 17). Con frecuencia se refiere al “desajuste entre el aparato represivo estatal y la nueva sociedad democrática” y reconoce que los gravísimos errores que se cometieron “aumentaron las vocaciones de etarras e indispusieron a la sociedad vasca contra los Cuerpos de Seguridad del Estado de manera irreversible” (Delgado, 1996: 17 y 21).

⁷¹ El desconcierto de la policía ante la gran transformación que experimentó la noción de “orden público” en la democracia y la ausencia de reformas fundamentales en el cuerpo policial han sido tratados por Jaime-Jiménez y Reinares (1998).

sido uno de los objetivos más tenazmente perseguidos durante la etapa dictatorial⁷². En segundo lugar, las reivindicaciones autonomistas por parte de los partidos nacionalistas, y también de los izquierdistas⁷³, pues otra de las grandes obsesiones de la retórica franquista, agudizada si se trataba de un militar, consistía en mantener a toda costa la unidad de España así como en evitar cualquier tendencia descentralizadora del poder político y administrativo. Finalmente, los múltiples atentados terroristas, especialmente los protagonizados por ETA, ya que fueron precisamente los miembros de las Fuerzas de Orden Público quienes los sufrieron de forma más directa⁷⁴. Según los datos proporcionados por el Ministerio de Defensa⁷⁵, las víctimas mortales de ETA en los cuerpos policiales y en el ejército ascienden, entre 1968 y septiembre de 2000, a casi al 60% del total⁷⁶, distribuyéndose de la manera siguiente: Guardia Civil: 25%; Policía Nacional: 18%; Ejército: 12%; Policía Local: 2.8%; y *Ertzaintza* (Policía Autónoma Vasca): 1%⁷⁷.

Entre las reformas que se llevaron a cabo en el ejército entre 1977 y 1982, además de los sucesivos intentos de despolitización (pues se impidió a los militares participar en todo tipo de actividad política), figuran las relativas al orden público, así como a “la simbología militar y los códigos éticos, mediante cuatro leyes, que afectaron al Escudo de España, a la Jura de Bandera, a las Ordenanzas y al Código de Justicia Militar” (Torre, 1996: 293). Mediante esta última “se subordinó la justicia militar a la cúpula de la justicia civil, lo que permitió apelar las sentencias de los

⁷² “La política de orden público atravesó un momento dominante sobre los demás aspectos de la política nacional durante el franquismo. No hay más que pensar en la absoluta dedicación a esta materia de los Gobernadores Civiles” (López Garrido, 1987: 8).

⁷³ Los cuales, al principio de la transición, llegaron a reivindicar el derecho de autodeterminación de los pueblos de España.

⁷⁴ La existencia del terrorismo también fue utilizada en la transición, e incluso después, por las fuerzas más conservadoras con el fin de aprobar una legislación, penal y procesal, de carácter represivo. Según otros autores, el terrorismo también “ha dificultado, o al menos ha servido de pretexto para frenar la reforma democrática de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado” (López Garrido, 1987: 16).

⁷⁵ Estos pueden consultarse en su página web: <http://www.mir.es/oris/infoeta/indexhtm>.

⁷⁶ Este porcentaje sería notablemente superior si sólo tuviéramos en cuenta las víctimas que se producen hasta 1980.

⁷⁷ El total de víctimas asciende a 783, de las cuales 320 son civiles y 463 se reparten entre la Guardia Civil (196), la Policía Nacional (141), las Fuerzas Armadas (95), la Policía Local (22) y la *Ertzaintza* (9). Respecto a su ubicación geográfica, 532 de estas muertes han tenido lugar en el País Vasco, 114 en Madrid, 51 en Cataluña, 36 en Navarra y 50 en otras Comunidades Autónomas. Véanse también las cifras de Shabad y Llera (1995: 442). Otro tipo de comparación entre las víctimas globales del terrorismo y su carácter civil o militar la encontramos en Agüero (1995: 243).

tribunales militares ante el Tribunal Supremo (civil)", gracias a lo cual se pudieron dictar "unas condenas enérgicas" contra los golpistas del 23-F⁷⁸. En 1978 también se procedió a la "desmilitarización de la policía armada", desvinculando al ejército de las tareas policiales que hasta entonces había tenido (Torre, 1996: 294-5). Las reformas llevadas a cabo en la etapa socialista pueden agruparse en cuatro categorías: "transformaciones simbólicas", "de la moral y la justicia militar", "en la política de personal" y otras más bien "estructurales" (Torre, 1996: 297-9).

Sólo cuando la democracia ya estaba consolidada en España, esto es, tras el fracaso del golpe de Estado de 1981 y el triunfo del PSOE en 1982, comenzaron a aprobarse una serie de medidas cruciales que habían quedado pendientes de la etapa anterior⁷⁹. La intentona golpista había alertado tanto acerca de la necesidad imperiosa de reformar el ejército, dado el talante antidemocrático de buena parte de sus mandos, como de lo peligrosa que podría resultar dicha tarea si no era emprendida por un gobierno fuerte y con un amplio respaldo social⁸⁰. La reforma más profunda de las Fuerzas de Seguridad del Estado no pudo tener lugar hasta que un partido de izquierdas, que por vez primera desde 1977 había obtenido la mayoría absoluta de los votos, se propuso acometerla⁸¹.

La Ley Orgánica 1/1984, que reformaba la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 1980,

⁷⁸ Otros autores han subrayado, no obstante, la debilidad gubernamental ante los golpistas (Rodríguez, 1997: 487).

⁷⁹ En realidad, inmediatamente después del intento de golpe de Estado y los juicios a que fueron sometidos los principales implicados, "sólo se llevó a cabo una purga muy limitada" (Buck, 1998: 1619).

⁸⁰ Todos los partidos parlamentarios, con la excepción del Partido Nacionalista Vasco y Herri Batasuna, se sumaron a la manifestación masiva de repulsa del golpe de Estado. Esta se convocó bajo el lema "por la libertad, la democracia y la Constitución" y tuvo lugar en toda España (con mucho menor eco en el País Vasco) seis días después de la intentona golpista. Algunos incidentes se registraron en su transcurso, como el que protagonizaron en Madrid diversas formaciones de la izquierda extraparlamentaria (Liga Comunista Revolucionaria, Movimiento Comunista y el sindicato anarquista CNT), quienes se negaron a suscribir el lema citado y se manifestaron, precisamente, a favor de la "depuración" para combatir el golpismo. Además, en varias ocasiones corearon gritos de "Policía asesina". Véase *El País*, 27 y 28/2/1981.

⁸¹ Como sostiene Agüero: "No era mucho lo logrado en la reforma y modernización de la defensa cuando los socialistas llegaron al poder. La mayoría de los esfuerzos iniciales se habían orientado a tomar medidas elementales para 'desfranquizar' las estructuras militares y de adaptación básica al nuevo régimen. Este carácter tuvieron, por ejemplo, los cambios introducidos en la Constitución, las nuevas ordenanzas militares, la legislación que restringía la participación política de los oficiales, el fomento del empleo militar en exclusiva, la instauración del Día de las Fuerzas Armadas y otras medidas puestas en práctica por el ministro Gutiérrez Mellado" (Agüero, 1995: 311).

instauró la hegemonía civil en la gestión de los asuntos militares y de defensa, e impulsó definitivamente la modernización del ejército. Con ella se aprobaron una serie de medidas destinadas, en primer lugar, a reforzar el papel del Ministerio de Defensa (que en estos años de gobierno socialista estuvo en manos de Narcís Serra) frente a los Jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos. De hecho, esta ley “facultaba al ministro para dirigir, coordinar y controlar la política de personal de las fuerzas armadas y para supervisar la educación militar⁸², dos áreas muy delicadas que los jefes militares consideraban de interés interno a la institución” (Aguero, 1995: 315)⁸³.

En definitiva, la inmensa mayoría de las personas vinculadas al aparato represivo franquista continuó trabajando en distintos organismos estatales. En el caso de las fuerzas policiales existentes, si bien se produjeron reformas organizativas importantes que facilitaron la eliminación de algunos cuerpos de policía especiales -como la tristemente célebre Brigada de Investigación Social o Político-Social⁸⁴- casi todos sus miembros serían simplemente trasladados a otros departamentos policiales y casi nunca expulsados. Eso sí, se hizo todo lo posible para que aquellos que habían destacado por su brutalidad en los calabozos franquistas apenas tuvieran visibilidad en sus nuevos destinos⁸⁵ e incluso se facilitó su salida reduciéndose la edad de jubilación (Jaúregui y Menéndez,

⁸² Los límites de la reforma en el ámbito de la educación de los militares son evidentes. Hasta muy recientemente, los manuales que se utilizaban en los distintos ejércitos para explicar la historia de España se referían a la guerra civil como “Guerra de Liberación”, que es como la denominaron siempre los franquistas (Historia de la Aeronáutica, 1992: 13). En otros cuerpos armados la situación ha sido muy parecida. Según un estudioso del aparato policial: “No se aprecian grandes cambios en el período democrático en cuanto al contenido de las enseñanzas en la Academia Especial de la Guardia Civil”. De acuerdo con el mismo autor, “la causa de la continuidad en los contenidos ideológicos radica, entre otras cosas, en que tales contenidos vienen impuestos no por el Ministerio del Interior sino por la Dirección de Enseñanza Militar del Ministerio de Defensa”. De esta forma, “no ha habido una revisión de los textos estudiados en la Academia Especial de la Guardia Civil, después de la instalación de un nuevo régimen político. Puesto que partidos legales siguen apareciendo como enemigos de los cuerpos de seguridad”. Además, en los textos de enseñanza de primer curso se habla, al menos hasta 1979, del “Alzamiento Nacional” y la “Guerra de Liberación” (López Garrido, 1987: 158-159; 163).

⁸³ Hoy en día, el propio Ministerio de Defensa describe así sus principales etapas evolutivas: a) constitutiva (1977-1981), en la que se produce una reestructuración que aspira a conseguir dos objetivos: “unificación de la política de Defensa Nacional y modernización de las Fuerzas Armadas”; b) de normalización (1982-1986), “caracterizada principalmente por la reasignación y clarificación de las competencias de los Órganos Superiores”; c) de consolidación (1987-1991), en la que “se llevó a cabo la reorganización de los Ejércitos”; y d) de desarrollo (1991-1996), “en la que se procedió a una nueva mejora organizativa, a la implantación de la nueva estructura de los Ejércitos y consolidación del modelo de relaciones funcionales” (www.mde.es/mde/evolu.htm).

⁸⁴ De esta se llega a decir que ni siquiera respeta los ya de por sí escasos derechos consagrados en la legislación franquista, especialmente en el Fuero de los Españoles (Justicia Democrática: 1978: 19). Esta legislación se encuentra en las Leyes Fundamentales del Estado (1967).

⁸⁵ Pons Prades titula uno de los capítulos de su libro “los torturadores todavía andan sueltos” (Pons Prades, 1987: 295 y ss). Este autor recoge una carta que fue enviada a Felipe González en 1985 por un grupo de personas torturadas por él, en otro tiempo, miembro de la Brigada Político Social, Jesús Martínez Torres, y en

1995: 170)⁸⁶.

Uno de los ejemplos más célebre de violencia y tortura es el que vino a ser conocido como el “caso Ruano”. A principios de 1969 un joven estudiante llamado Enrique Ruano fue detenido por la policía por estar repartiendo propaganda del sindicato clandestino vinculado al PCE, Comisiones Obreras (CCOO). Tres días más tarde, Ruano aparecería muerto en el patio interior de una casa particular siendo la versión policial que el mismo estudiante se había arrojado por la ventana con el fin de darse a la fuga. Las anomalías que rodearon a su detención y posterior muerte están directamente relacionadas con el estado de excepción que decretó el franquismo para reprimir la oleada de indignación que se produjo tras el hallazgo del cadáver. Dicha muerte no fue debidamente investigada e incluso se manipularon una serie de documentos y pruebas para intentar justificar la acción de Ruano basándose en su supuesto desequilibrio psicológico⁸⁷. Más de veinte años después de un suceso tan célebre, en 1992, los tres policías implicados en el caso se hallaban en activo en el cuerpo policial y nunca fueron castigados ni siquiera por negligencia en la custodia del detenido. En esta fecha, la familia decidió reabrir el caso y llevarlo a la justicia. Sin embargo, los abogados de los acusados adujeron, por un lado, que los veinte años transcurridos impedían, según la legislación en vigor, juzgar ningún delito y, por otro, que la Ley de Amnistía de 1977 se había aprobado para evitar este tipo de juicios. Al final, la justicia decidió que el delito no había prescrito, pero que la

aquel momento comisario general de Información del Ministerio del Interior a cargo de José Barrionuevo. En dicha carta se quejan de las descalificaciones de que han sido objeto tanto por Martínez Torres como de Barrionuevo, quienes se niegan a reconocer los hechos de tortura que aducen. Ellos afirman que “fuimos detenidos por la Brigada Político Social y torturados entre 1971 y 1975” y también que “el señor comisario general de Información estaba destinado allí y participaba en los interrogatorios y es indignante el argumento del señor Barrionuevo de que no consta en las diligencias policiales; para información de su ministro, señor Presidente, en los interrogatorios y palizas participaba toda la Brigada: unas veces unos, otras veces otros, a menudo casi todos. Es, en todo caso, inadmisibles que un ministro demócrata recurra para sus argumentaciones a datos de la Policía política del franquismo (...). Para terminar, señor Presidente, el que funcionarios como el señor Martínez Torres, antiguos miembros de la Brigada Político Social, ocupen altos cargos en el Ministerio del Interior, no es, precisamente, la mejor garantía de que tan execrables prácticas, como las que denunciarnos no se sigan produciendo” (citado por Pons Prades, 1987: 296-7). Según las fuentes consultadas, el único libro sobre la Brigada Político-Social es el de Batista (1995).

⁸⁶ La cuestión de las fichas policiales requeriría una investigación aparte, pero se sabe que en el Ministerio de Interior se conservan “cien mil fichas políticas franquistas” (Jaúregui y Menéndez, 1995: 183-4). Otros archivos, en los que podía identificarse al policía encargado del seguimiento y vigilancia del opositor, han sido destruidos.

⁸⁷ En 1994 Gregorio Peces-Barba, abogado que denunció la muerte de Ruano en su momento, hizo unas declaraciones en las que resaltaba la “lamentable actuación de aquellos jueces del franquismo, que han seguido siendo jueces después (...)” (*El País*, 21/1/1994: 20).

ausencia de pruebas determinantes (dado que éstas se habían hecho desaparecer con anterioridad), obligaba a absolver a los tres policías implicados⁸⁸.

Respecto al orden público, hay que recordar que, en las últimas décadas del franquismo, con la fundación de ETA y el surgimiento de la conflictividad obrera y estudiantil, se aprobó una legislación represiva que significó un cierto retroceso respecto a otras medidas que habían supuesto una cierta liberalización política⁸⁹. Las más importantes fueron la Ley de Orden Público de 1959 (derogada, parcialmente, en julio de 1971 y, totalmente, en febrero de 1992) y el Decreto-Ley de Bandidaje y Terrorismo de 1968 (que no sería derogado hasta noviembre de 1971). También eran especialmente duros el Código Penal y el Código de Justicia Militar vigentes. La legislación existente permitió que, incluso en enero de 1977, se volvieran a suspender durante un mes algunos derechos civiles a las personas sospechosas de haber participado en atentados terroristas⁹⁰.

Otra de las principales instituciones represivas de esta época fue el Tribunal y los Juzgados de Orden Público, creados en 1963 y no eliminados hasta principios de 1977⁹¹. Por el que vino a ser comúnmente conocido como *TOP* (Tribunal de Orden Público) llegaron a pasar multitud de personas de la oposición democrática (véase Sartorius y Alfaya, 1999). Los dos nuevos Juzgados de Instrucción que se crean en Madrid para sustituir a dicho tribunal en 1977 tendrán, sin embargo, la tarea de continuar con “las causas pendientes” de acuerdo con “las normas de enjuiciamiento en vigor en las fechas de su iniciación”, esto es, con la legislación represiva del régimen anterior. Por otra parte, las personas vinculadas profesionalmente al TOP fueron temporalmente adscritas a otros organismos judiciales y luego obligadas a concursar, con preferencia sobre los demás candidatos, con el fin de obtener una plaza en propiedad. Finalmente, el reglamento penitenciario también será modificado en 1977 con el fin de “adaptarlo” a “una realidad social distinta”. Se trata de que “se respete (...) al máximo la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos

⁸⁸ El fragmento del hueso de la clavícula donde, según una autopsia realizada en su momento, podría haberse alojado una bala, había sido serrado del cuerpo y se había hecho desaparecer (*El País*, 25/7/1996: 20).

⁸⁹ Para un estudio de la política judicial del franquismo véanse Bastida (1986) y Lanero (1996). Y para las revueltas obreras y estudiantiles véase Maravall (1978).

⁹⁰ Real Decreto-Ley 4/1977. Boletín Oficial del Estado n.º 25/1977.

⁹¹ Real Decreto-Ley 2/1977. Boletín Oficial del Estado n.º 4/1977.

de los mismos⁹². Asimismo se producirán derogaciones parciales tanto de determinados artículos del Código Penal como de la Ley de Enjuiciamiento Criminal⁹³.

En términos generales, como subrayan Guarnieri y Magalhaes (2000), no se vio la necesidad de depurar el sistema judicial de personas vinculadas al régimen franquista⁹⁴. En el caso español, y otros de Europa del sur, la prevalencia de una cultura judicial vinculada al derecho civil (más burocrática, jerárquica y aséptica que la existente bajo los sistemas judiciales del *common law*), junto con el hecho de que la dictadura evitara a los jueces ordinarios la ardua tarea de aplicar la legislación más represiva e ideológica (para eso existían jurisdicciones especiales), contribuyen a explicar lo anterior. La creación de un mecanismo institucional fundamental permitió a la democracia convivir con estos jueces procedentes de la dictadura y nada proclives a la aplicación de la nueva legislación. El Tribunal Constitucional tiene, entre otras, la capacidad de revisar las decisiones judiciales ordinarias e incluso de anularlas si considera que atentan contra principios constitucionales básicos. Por otro lado, la ampliación y unificación de la jurisdicción civil contribuyó a que la aplicación de la ley fuera más justa y menos sesgada. Finalmente, cuando el PSOE llegó al poder se iniciaron una serie de reformas cruciales, como la modificación de la edad de jubilación de los jueces (esto también se haría con los militares), con el fin de alejar del ejercicio de la justicia a las personas más recalcitrantemente vinculadas a la dictadura.

La administración civil que existe a la muerte de Franco es la que había comenzado a fraguarse tras las reformas administrativas de las dos décadas anteriores. Este entramado burocrático es el que recibirá la democracia, que lo dejará casi intacto al considerarlo una forma de organización del poder legítima, pues se cree -en contraste con las burocracias de los regímenes excomunistas- que su forma de reclutamiento es suficientemente meritocrática y que, en consecuencia, será capaz de gestionar la política del nuevo régimen. Incluso las encuestas demuestran que buena parte del funcionariado se declara abiertamente partidario de la

⁹² Real Decreto 2273/1977. Boletín Oficial del Estado n.º 210/1977.

⁹³ Ley 20/1978. Boletín Oficial del Estado n.º 20/1978.

⁹⁴ Según los autores citados, no hubo “apelaciones drásticas a favor del enjuiciamiento y depuración de los jueces que habían servido bajo el régimen autoritario”. Especialmente en España, “donde las garantías a los grupos integrados en el entramado estatal del régimen autoritario fueron convenientemente negociadas y aseguradas” (Guarnieri y Magalhaes, 200: 12).

democracia⁹⁵.

Sí se eliminaron las Jefaturas Provinciales del Movimiento Nacional, a las que estaban adscritos los gobernadores civiles, cargos administrativos fundamentales para el control ideológico y la represión del Estado franquista a nivel provincial y, sobre todo, local. Los gobernadores civiles siguieron formando parte del Estado democrático como tales a pesar de las connotaciones negativas que tenía su propia denominación por haberse encargado siempre de tareas relacionadas con el orden público. Sus estatutos no serán revisados hasta finales de 1980 y les seguirán atribuyendo competencias en materias de orden público, además de la jefatura a nivel provincial de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pero ahora se encargarán también de “velar por el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos y amparados por la Constitución”. No será hasta muchos años después cuando se suprima la figura de gobernador civil en el organigrama periférico del Estado⁹⁶.

Como ya se ha adelantado, mediante el Real Decreto-Ley del 1 de abril de 1977 se extingue el denominado Movimiento Nacional y las instituciones de naturaleza política de él dependientes. Muchos de sus organismos, vinculados al mundo de la comunicación, la educación, la cultura y el deporte, seguirán vigentes durante algún tiempo más⁹⁷. Se trata del único partido legal

⁹⁵ En 1983 el Centro de Investigaciones Sociológicas llevó a cabo una encuesta entre los funcionarios, preguntándoles, entre otras cuestiones, acerca de la legitimidad de la democracia. La mayoría de los entrevistados había accedido a su empleo durante el franquismo y, sin embargo, consideraba en un 89% que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno. Este porcentaje disminuía con la edad (sólo un 80% de los mayores de 60 años), cuanto menor era el grado de formación y entre los católicos practicantes. Cuando se les preguntaba si estaban de acuerdo con que “los partidos sólo sirven para dividir a la gente”, cuestión que, además, evocaba la memoria de la Guerra Civil, un 70% se mostraba en desacuerdo, cifra que cambia también con la edad (los mayores de 60 años están de acuerdo con esta afirmación en un 35%). Un asunto más consensuado es aquél que se refiere a la actitud moderada y responsable de los partidos en la democracia española. Con este comportamiento están de acuerdo el 71% de los entrevistados y éste mismo porcentaje es el que se registra entre los mayores de 60 años. Una explotación parcial de esta encuesta aparece en el n.º 23 de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* y un estudio más pormenorizado sobre el tema se encuentra en los trabajos de Beltrán (1985 y 1994). Acerca de la continuidad de las élites administrativas, véase Baena (1999).

⁹⁶ Aunque el gobierno de Adolfo Suárez sustituyó a varios gobernadores civiles del franquismo lo cierto es que muchos de ellos continuaron en sus puestos. Por otra parte, la figura de gobernador civil ha existido en España, aunque con distinto nombre, desde el siglo XIX y siempre ha tenido competencias de orden público. Sus equivalentes europeos serían los prefectos franceses o italianos (debo esta información a Juan José Linz).

⁹⁷ Según el texto de la Ley: “El proceso político abierto en nuestro país a partir de la aprobación de la Ley para la Reforma Política, mayoritariamente refrendada por el pueblo español, incide de modo fundamental sobre los fines y las estructuras del Movimiento Nacional (...). Las directrices orientadoras de las normas contenidas en el presente Real Decreto-Ley se basan, en suma, en la distinción, fácilmente perceptible, entre las

que existe desde el final de la guerra civil habiendo sido su cometido prestar servicio y apoyo al régimen. El partido único, procedente de la fusión entre la Falange y el Carlismo, acabó siendo convertido en “Movimiento” por la Ley Orgánica de 1966, según la cual dicha institución encarnaba “la comunión de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada” (*El País*, 02/04/1977: 8).

La extinción de todos los cuerpos dependientes del Movimiento vino acompañada, como en otros casos, del traslado de su numeroso personal (pues dicho organismo tenía varias ramificaciones) a otras instituciones oficiales con categoría de funcionarios públicos. Muchas de las mujeres vinculadas a la Sección Femenina de la Falange (unas 24.000) pasarían a trabajar, sin ningún curso de reciclaje profesional, en las bibliotecas públicas del Estado. Otras personas vinculadas a organismos como la Prensa del Movimiento, tendrían un destino parecido. Todo ello ocasionaría la protesta de algunos de los miembros del cuerpo de bibliotecarios que habían obtenido sus trabajos por oposición y que se quejaban de la discriminación subsiguiente y de la falta de cualificación profesional de los recién llegados. La reinserción laboral no sería, en este caso, tan silenciosa como en los otros, pues aquí no se contaba con la complicidad profesional que se daba en los cuerpos de policía⁹⁸.

Por último, algunos autores consideran la monarquía actual, encarnada por el Rey Juan Carlos I, un legado institucional y personal de la dictadura, dado que éste fue nombrado por Franco su heredero político e incluso el mecanismo sucesorio previsto por el dictador fue respetado escrupulosamente. Ahora bien, con lo que no contaba Franco era ni con la obsesión integradora del monarca (empeñado desde su primer discurso en ser el “Rey de todos los españoles”, aspirando con ello a superar las exclusiones de antaño), ni con su talante dialogante. Es posible que la importancia de la Corona en la transición haya sido, en muchas ocasiones, magnificada. Sin embargo, resulta difícil entender la evolución de la democracia sin reconocer la importancia de

funciones de naturaleza puramente política, desarrolladas hasta ahora por determinados órganos del Movimiento y aquellas otras que trascienden a los intereses de carácter general”. Unos párrafos después los legisladores recuerdan que de acuerdo con el Estatuto de la Secretaría General del Movimiento, su personal había sido equiparado “con el que presta sus servicios en la administración del Estado”, lo que “facilita en el momento presente la integración de dicho personal en el régimen propio de la administración pública, cumpliendo al mismo tiempo una exigencia de justicia”.

⁹⁸ Véase “La antigua Sección Femenina controlará la Biblioteca Pública de Valencia” (*El País*, 24/2/1978) y “Paro casi total en las bibliotecas de Barcelona” (*El País*, 1/6/1978).

ciertos gestos simbólicos del Rey que, en esos primeros meses posteriores a la muerte de Franco, resultaron cruciales para el éxito del proceso. Años más tarde, Juan Carlos I jugaría un papel clave en la desarticulación de la intentona golpista del 23 de febrero de 1981⁹⁹.

Para finalizar este apartado, voy a referirme brevemente a algunos legados simbólicos así como a los denominados por Pierre Nora “lugares de la memoria” (Nora, 1992). El franquismo, temeroso de las posibles represalias de los aliados, había atenuado considerablemente el uso de la simbología fascista desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esto contribuye a explicar, según algunos autores, la diferente actitud de la oposición democrática portuguesa y española en la transición: “el régimen portugués era visto por la oposición como fascista en mucha mayor medida. Por lo tanto, las purgas en Portugal fueron mucho más un ‘saneamiento’ del fascismo, de las instituciones y los individuos fascistas, que en España” (Larsen, 1998: 1575). Aquí, no obstante, una parte importante de la simbología, si no fascista sí franquista aún permanece en muchas ciudades y pueblos. Los nombres de las calles apenas han sido sustituidos en ciertas provincias, la inmensa mayoría de los monumentos dedicados a las víctimas del bando franquista en la guerra permanecen incólumes, e incluso resulta llamativo que hasta 1995 no se retiraran las monedas con la efigie de Franco.

Uno de los monumentos españoles más visitados en España fue, al menos hasta mediados de los noventa, el Valle de los Caídos, mausoleo dedicado a los muertos en la guerra, especialmente a los del bando vencedor. Allí mismo residen los restos de Franco y de José Antonio Primo de Rivera. También permanece inalterado el Arco de Triunfo de Madrid e innumerables monumentos de los años treinta y cuarenta que perpetúan la discriminación entre vencedores y vencidos. Sólo diez años después de la muerte de Franco, en 1985, se inauguró, con absoluta discreción, un monumento dedicado a “todos” los muertos españoles en la guerra, para incluir, sin nombrarlos, a las víctimas del bando perdedor en la contienda¹⁰⁰. Las iniciativas particulares a este respecto han

⁹⁹ Para una visión reciente muy crítica de la monarquía española véase Navarro (2000). Dicho autor, no obstante, a partir de la protección de que goza dicha institución en los medios de comunicación extrae unas conclusiones un tanto exageradas acerca de las deficiencias de la democracia española.

¹⁰⁰ El 22 de noviembre de 1985, con ocasión del décimo aniversario de la coronación del Rey, se inauguró un monumento en Madrid a todos los caídos españoles, lo que constituía un claro intento de seguir vinculando a la Monarquía con la reconciliación y con la rehabilitación de la memoria de los vencidos. Se encuentra ubicado

sido más bien escasas y casi nunca contaron con la ayuda pública para su financiación¹⁰¹. Finalmente, la petición de devolución a la administración de Estados Unidos del cuadro *Guernica*, de Picasso, se acabó convirtiendo en un homenaje a todas las víctimas de la guerra, aunque especialmente a los republicanos.

¿Qué hacer con las víctimas de la represión?

Las víctimas de los años cuarenta eran, francamente, difíciles de “compensar” por los padecimientos arrostrados a lo largo de tantos años. Muchos habían muerto y otros aún residían en el exilio. Sin embargo, aún podían llevarse a cabo importantes reparaciones tanto de tipo simbólico (rehabilitación moral, reconocimiento público) como material (pensiones a los supervivientes de la represión o, en su caso, a sus familiares; compensaciones económicas por años vividos en cárceles franquistas¹⁰²). Este es el aspecto de la justicia retroactiva que más se cuidó, si bien se hizo tardía e insuficientemente en muchos casos¹⁰³. La necesidad de documentar unos hechos acontecidos hace

ante el monolito que ya existía en la Plaza de la Lealtad, que data de 1840, en memoria a los héroes del 2 de Mayo, fecha emblemática del nacionalismo español. El Rey encendió una llama votiva que debe arder permanentemente frente a la inscripción *Honor a todos los que dieron su vida por España*, tras lo cual se dirigió “a un grupo de ancianos ex combatientes de los dos Ejércitos que se enfrentaron en la guerra civil, quienes soportaron, visiblemente emocionados (...), la media hora larga que duró el acto (...). Miembros de uno y otro bando mostraban ayer su satisfacción por el acto de ¿reconciliación definitiva? que simbolizaba para ellos el monumento a los caídos” (*El País*, 12/11/1985: 1 y 13).

¹⁰¹ Aunque fragmentadas y de poca resonancia pública, hubo varias iniciativas particulares al respecto. Por ejemplo, en enero de 1978 se construyeron en Aranjuez una serie de panteones para unos doscientos muertos del bando republicano que habían permanecido en unas fosas comunes desde 1939. Los panteones se financiaron por suscripción privada (*El País*, 07/01/1978: 12). Por esta época, también comenzaron a formarse las primeras asociaciones legales de ex-combatientes republicanos. Una de las más interesantes fue la Unión de Ex-Combatientes de la Guerra de España, en la que, de acuerdo con la máxima conciliadora de la época, se agruparon veteranos de ambos bandos. Entre sus fines destacan “superar el enfrentamiento, erradicar la violencia y promover la convivencia y la paz, así como luchar por la igualdad de derechos de los ex combatientes de ambos bandos” (*El País*, 06/12/1978: 16).

¹⁰² Estas indemnizaciones han sido tardías, escasas e incompletas. Prueba de ello es que, muy recientemente, algunas Comunidades Autónomas han decidido indemnizar por su cuenta a ex reclusos de la dictadura que no habían podido acceder a las ayudas estatales (*El País*, 19/11/2000: 32). Según este artículo, unas 57.000 personas pudieron acceder a las ayudas presupuestadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 1990 y 1992, siendo desestimadas 45.000 casos.

¹⁰³ Dada la dificultad para identificar con precisión tanto a las víctimas como a los responsables de la represión, Elster es partidario de no llevar a cabo ninguna política de compensación ni de castigo tras el cambio de régimen. Si sólo se aspira a hacer justicia “hasta donde sea posible” se estará atentando gravemente, según

cuarenta años ralentizó considerablemente esta política de reparación moral. Por otra parte, las limitaciones presupuestarias de los primeros años de la transición hicieron que se dilatará lamentablemente la aplicación de ciertas medidas que, sin embargo, todos consideraban justas y necesarias. En cualquier caso, este tipo de legislación es sumamente difícil de elaborar ya que la casuística suele ser muy diversa y ello obliga a redactar unos textos prolijos y de compleja aplicación.

Ni con las sucesivas leyes y decretos de indultos parciales ni con la amnistía total de 1977, llegaron a agotarse todos los asuntos relacionados con la rehabilitación de los represaliados¹⁰⁴. De hecho, el 23 de diciembre de 1977 el Grupo Comunista elevaría una interpelación en el Congreso defendiendo la “amnistía laboral”¹⁰⁵; el 19 de abril de 1978 María Izquierdo Rojo, del Grupo Socialista, interpelaría al Gobierno sobre ciertos maestros del período de la República que habían sido depurados (los del plan profesional del 31 y los cursillistas del 36) y que no habían visto reconocidos sus derechos en la ley de amnistía¹⁰⁶. El 30 de noviembre de 1978 el Grupo Socialistas de Cataluña presentó una proposición no de ley para que se acelerara la tramitación de la amnistía para los participantes en la Guerra Civil¹⁰⁷. Estas iniciativas son tan sólo una muestra de las muchas que, inspiradas en la misma finalidad reconciliadora, se llevaron a cabo con el fin de ampliar la cobertura y eficacia de la amnistía aprobada en octubre de 1977.

Otro asunto muy distinto, aunque directamente relacionado con el anterior, es el relativo a

este autor, contra el principio de igualdad ante la ley que rige en las democracias. De acuerdo con Elster, las “víctimas” de los regímenes autoritarios y totalitarios no son sólo aquellas que han sufrido malos tratos o cuyas propiedades han sido confiscadas, sino también aquellas “a quienes el comportamiento arbitrario o tiránico de las autoridades negó todo tipo de oportunidades: el acceso a una educación superior, a buenos empleos, a viajar fuera del país o a otros instrumentos de auto-realización” (Elster, 1995: 565-7).

¹⁰⁴ El alcance de la depuración postbélica ha sido recientemente sintetizada por Tusell (2000) en un artículo de prensa. Según este historiador, que se apoya en investigaciones sectoriales de varios autores, las purgas franquistas fueron extremadamente minuciosas y exhaustivas. La depuraciones y las sanciones alcanzaron a un 14% de los jueces, un 22% de los fiscales, un 26% de los diplomáticos, un 23% de los catedráticos de universidad y un 25% de los maestros. La reparación de todas estas personas era, obviamente, imposible.

¹⁰⁵ Diario de Sesiones del Congreso n.º 43; pp.1648-52; 23/12/1977.

¹⁰⁶ Diario de Sesiones del Congreso n.º 46; pp.1669-79; 18/4/1978. Esta misma diputada presentó posteriormente una moción sobre el mismo asunto: Diario de Sesiones del Congreso n.º 63; pp.2155-7; 10/5/1978.

¹⁰⁷ Boletín Oficial del Congreso n.º 194; pp.4171-2; 30/11/1978.

las pensiones. Los primeros intentos, casi siempre fallidos, de conseguir este tipo de remuneración para los vencidos proceden, como se vio en el apartado anterior, de la misma etapa franquista. Hubo de morirse Franco para que la legislación eliminadora de la represión y reparadora de la misma comenzara a abrirse paso en España. Fueron varios los procuradores, procedentes en su mayoría del tercio familiar, que intentaron lograr la equiparación de los mutilados republicanos con los nacionales y la readmisión de funcionarios depurados: en definitiva, la eliminación de la discriminación que, desde hacía décadas, sufrían los vencidos. Tras la muerte de Franco hubo algunos ruegos encaminados a estos fines, como el de Montserrat Tey Planas¹⁰⁸, relativo a los derechos de las viudas de los combatientes republicanos, el de Eduardo Tarragona¹⁰⁹, en el mismo sentido que el anterior, y el de Juan Antonio Samaranch¹¹⁰, respecto a la “aplicación del indulto con motivo de la proclamación de Su Majestad el Rey a los antiguos funcionarios de la Generalidad de Cataluña”¹¹¹. Finalmente, con la Ley 37/1984 de octubre de 1984 vendría el “reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República”¹¹².

Es evidente que aún quedaban pendientes muchos asuntos. Por ejemplo, mientras que el Decreto del 5 de marzo de 1976¹¹³ concedía pensiones a los mutilados del Ejército Republicano, sus viudas no podían disfrutarlas. Dicho Decreto se aprobó para dotar de una cierta cobertura a los “mutilados de guerra que no puedan integrarse en el Cuerpo de Caballeros Mutilados”, lo cual pone en cuestión la intención reconciliadora de la ley que, en realidad, está perpetuando la segregación entre vencedores y vencidos. El 11 de marzo se aprobaba la Ley de “Mutilados de Guerra por la Patria”¹¹⁴ para actualizar ciertas cuestiones relativas al Benemérito Cuerpo de Caballeros Mutilados

¹⁰⁸ Boletín Oficial de las Cortes Españolas n? 1497; pp.36271-2; 12/4/1976.

¹⁰⁹ Boletín Oficial de las Cortes Españolas n? 1525; pp.36871-2; 12/8/1976.

¹¹⁰ Boletín Oficial de las Cortes Españolas n? 1554; pp.37565-7; 8/2/1977.

¹¹¹ Dicho ruego sería atendido, como demuestra el Decreto de Amnistía n? 1081/78, 2/5/1978 sobre “Aplicación a los funcionarios de la Generalidad de Cataluña” (Boletín Oficial del Estado n? 25).

¹¹² Boletín Oficial del Estado n? 262/1984.

¹¹³ Boletín Oficial del Estado n? 84, 7/4/1976. Dicho decreto sería complementado por el del n? 3025/76 (Boletín Oficial del Estado n? 9, 11/1/1977).

¹¹⁴ Ley n? 5/76, 11/3/1976, (Boletín Oficial del Estado n? 63). Dicha Ley fue complementada por el Decreto n? 712/77, 1/4/1977 (Boletín Oficial del Estado n? 21 y 22/4/1977).

de Guerra por la Patria. A medida que se aproximaba la aprobación de la Constitución fueron resolviéndose muchas de las discriminaciones que aún quedaban pendientes. Con el Real Decreto-Ley del 6 de marzo de 1978¹¹⁵ se resolvió la situación de los militares profesionales del Ejército Republicano. A través del Real Decreto-Ley del 16 de noviembre de 1978¹¹⁶ se concedían pensiones a “familiares de fallecidos como consecuencia de la guerra civil”. El preámbulo de esta ley era, por fin, explícito en cuanto a sus intenciones: “La necesidad de superar las diferencias que dividieron a los españoles durante la pasada contienda, cualquiera que fuere el ejército en que lucharon, ha sido preocupación constante del Gobierno. En esta línea, es necesario establecer igual trato para los familiares de aquellos españoles que habiendo fallecido como consecuencia de la guerra 1936-1939, no tuvieran aún reconocido derecho alguno a pensión”. Incluso varias medidas reconciliadoras habrían de aprobarse después de la Constitución, como la del Real Decreto-Ley n.º 43/78¹¹⁷, por el que se otorgan, finalmente, “beneficios económicos a quienes sufrieron lesiones y mutilaciones en la guerra civil”. El problema de los combatientes republicanos mutilados está sometido a una legislación prolija y enrevesada cuyo análisis requeriría un tratamiento exclusivo, puesto que, incluso hoy, sigue sin estar totalmente resuelto.

Finalmente, otra medida de justicia política que estuvo ausente del proceso político democrático fue la constitución del equivalente a una “comisión de la verdad”. De esta forma, sólo algunos particulares llevaron a cabo investigaciones e iniciaron procesos judiciales para conocer lo acontecido a sus familiares o para denunciar los abusos y torturas recibidos por ellos mismos¹¹⁸. No

¹¹⁵ Boletín Oficial del Estado n.º 6/78, 7/3/1978.

¹¹⁶ Boletín Oficial del Estado n.º 276, 18/11/1978.

¹¹⁷ Boletín Oficial del Estado n.º 305, 22/12/1978. El preámbulo de dicho Decreto-Ley es igualmente significativo: “Los distintos Gobiernos de la Monarquía han puesto de manifiesto en múltiples disposiciones la intención de superar cuantas diferencias aún hoy pueden separar a los españoles como consecuencia de las circunstancias que de la Guerra Civil Española se derivaron. Las Leyes de amnistía y otras disposiciones de distinto rango han ido contemplando y resolviendo el tema de los funcionarios civiles, de los militares profesionales y de las viudas de los soldados que hasta ahora no disfrutaban de pensión alguna. Quedaban aún pendientes aquellos problemas que afectaban a los que sufrieron mutilación en la pasada contienda, puesto que el Real Decreto 670/1976, de 5 de marzo (...), únicamente daba solución a los mismos, siendo por tanto necesario complementarlo”.

¹¹⁸ Eduardo Pons Prades, ex combatiente republicano, fue una de las pocas personas que reclamó, por escrito, la constitución de unas “cuatrocientas o quinientas comisiones de encuesta que deberían formarse a nivel comarcal para investigar todo lo que ha ocurrido desde el 18 de julio de 1936 hasta el 20 de noviembre de 1975”. Según él, “lo grave para nuestro pueblo (...) es que no puede olvidar lo que desconoce” (Pons Prades,

obstante, como ya se ha expuesto, la Ley de Amnistía de 1977 eximía de culpabilidad a los responsables de estos actos, por lo que la inmensa mayoría de los recursos presentados fue desestimada.

Lo único parecido a una comisión de la verdad que se encuentra en el caso español es la comisión de historiadores que se constituyó para investigar las responsabilidades políticas por el bombardeo de Guernica. Este asunto, de enorme carga simbólica gracias al mundialmente conocido cuadro de Pablo Picasso, acaparó una gran atención a lo largo de la transición y fue el único en el que se intentó llevar a cabo algún tipo de investigación histórica, si bien, de nuevo, el acontecimiento estaba directamente relacionado con la guerra civil y no tanto con el régimen franquista. Una de las primeras reuniones de expertos tuvo lugar en Guernica en abril 1977, con ocasión del 40 aniversario de este suceso. En dicho acto, los historiadores convocados se comprometieron a intentar esclarecer las responsabilidades últimas del bombardeo de Guernica y enviaron, junto con los supervivientes de aquel funesto día, un comunicado al gobierno español solicitando tanto que se rectificara la versión franquista del bombardeo -según la cual habían sido los propios habitantes de Guernica quienes habían prendido fuego a la ciudad- como la inmediata apertura de los archivos de guerra (*El País*, 26/04/1977). Estas presiones sirvieron para que el propio gobierno alemán, “en su afán de buscar una reparación simbólica”, aceptara abrir sus archivos militares con el fin de establecer la verdad de lo acontecido. Dicho gobierno se ha mostrado incluso dispuesto a crear un monumento conmemorativo en dicha localidad” (*El País*, 28/09/1977: 24). Un año después, el gobierno español decidió autorizar a uno de los miembros de la comisión de historiadores la consulta de los archivos pertinentes (*El País*, 10,12/02/1977). En los años sucesivos han seguido celebrándose reuniones similares, en las que siempre ha primado el deseo de establecer “las responsabilidades directas de una o ambas partes de aquellos hechos”. Esto, dada la documentación existente, ha sido de momento imposible de determinar con total seguridad (*El País*, 13,23,25 /04/1978: 22)¹¹⁹

1987: 314).

¹¹⁹ Mucho después, la asociación Víctimas del Terrorismo del País Vasco solicitará la creación de una Comisión de la Verdad muy distinta, “al estilo de la formada en Suráfrica como respuesta a la situación de 'desamparo' en la que se encuentra después de que la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento vasco 'haya negado' su existencia” (*El País*, 7/3/1999: 25). Más allá de estas dos limitadas iniciativas, no por casualidad vinculadas al País Vasco, ninguna fuerza política relevante, ni asociación particular alguna, ha solicitado la creación de una Comisión de la Verdad que se proponga rastrear lo ocurrido bajo la dictadura.

Conclusiones

Hace quince años Maravall y Santamaría se planteaban la siguiente reflexión respecto a la transición: “Que la oposición hiciera concesiones innecesarias o que mostrara más moderación de la requerida es una cuestión que sigue abierta” (Maravall y Santamaría, 1985: 95). Un cuarto de siglo después de la muerte de Franco aún tiene sentido plantearse dicho interrogante; de hecho, muchas de las publicaciones a que ha dado lugar este vigésimo quinto aniversario han girado en torno a este asunto.

No existe acuerdo entre los investigadores a la hora de evaluar las consecuencias que tuvieron la amnistía, la política de reconciliación nacional y la subsiguiente ausencia de purgas, juicios y comisiones de la verdad, sobre el funcionamiento de la democracia. Si no resulta sencillo establecer relaciones causales entre ambos fenómenos mucho menos aún lo es conjeturar sobre lo que habría ocurrido de haberse aplicado en España medidas de revisión del pasado similares a las de otros países. A pesar de estas dificultades, varios autores se han pronunciado acerca de lo que ellos consideran las repercusiones que dichas ausencias y presencias han tenido sobre lo que denominan la “calidad” de la democracia española.

Para algunos, la falta de medidas de justicia política -que consideran resultado de una serie de claudicaciones inaceptables por parte de la oposición- ha traído consigo una serie de consecuencias negativas sobre el funcionamiento de la democracia. Según Buck (1998), los dilemas a los que se enfrenta un nuevo régimen después de una experiencia autoritaria pueden resumirse de la siguiente forma: “Cuanto menos sean los crímenes cometidos y más lejanos estén en el tiempo, menos arriesgado será llevar a cabo un proceso judicial. Por otra parte, en estos casos suele ocurrir que menos gente demanda la apertura de dicho proceso. Esto quiere decir que cuanto más importante es afrontar el pasado, más arriesgado resulta”(Buck, 1998: 1619). De acuerdo con este autor, siempre que una transición se produce “desde arriba”, es muy probable que el resultado final sea una democracia “estable pero limitada”, en la que será normal encontrarse con “instancias de

toma de decisión no democráticas”(Buck, 1998: 1630 y ss.). En este sentido, Buck critica la falta de transparencia de los partidos políticos españoles, su tendencia a seguir negociando a puerta cerrada y sus pautas oligárquicas. También sostiene que existe una forma secretista de hacer política y que apenas hay debate público¹²⁰. Todo ello, según él, contribuiría a explicar los recientes escándalos por los casos de corrupción¹²¹ y de terrorismo de Estado (el “caso GAL”)¹²².

La ausencia de depuraciones y la ralentización de las reformas en las Fuerzas de Orden Público y en las Fuerzas Armadas han sido también relacionadas con el GAL por otros autores¹²³. De hecho, en algunas investigaciones se ha demostrado la pervivencia en los servicios de inteligencia de la etapa democrática de personas vinculadas a los sectores más duros del franquismo que se habían dedicado a reprimir a la oposición desde finales de los años 60 (Medina, 1995; Jaúregui y Menéndez, 1995)¹²⁴. Con todo, incluso algunos de los autores más críticos con estas continuidades personales e institucionales, especialmente en la policía, han reconocido la imposibilidad de llevar a

¹²⁰ Para otros, como Vicenç Navarro: “Una de las lecturas de la transición democrática en España que se reproduce con mayor constancia en el *establishment* mediático y en el político del país es que tal transición de la dictadura a la democracia fue modélica. Sin negar que muchos aspectos de la transición fueron ejemplares, otros lo fueron menos. Y en algunos elementos claves para la vitalidad del proceso democrático, tal transición fue incompleta. Entre ellos cabe destacar la limitada diversidad en los mayores medios de información (...). No existe en tales medios en España la riqueza y diversidad de opciones y valores existentes entre la población española” (Navarro, 1999: 19).

¹²¹ La derecha ha utilizado en sus últimas campañas electorales los escándalos relacionados con la corrupción y con el GAL para estigmatizar al PSOE. Los socialistas, a su vez, han contraatacado recordando el olvido del pasado o la amnistía a la que accedieron en 1977 e incluso insinuando la pertinencia, dada la imposibilidad de adoptar medidas penales, de que al menos un grupo de “expertos e historiadores investiguen la etapa de la dictadura hasta llegar a 1976” (*El País*, 14/10/1997). También han utilizado el recuerdo del franquismo para deslegitimar a la derecha.

¹²² Según Buck, “El caso GAL indica que algunas fuerzas -militares y policiales- de alto rango no confían en la capacidad del sistema democrático para afrontar el problema del terrorismo de ETA” y acaba preguntándose “si España afrontará las atrocidades cometidas bajo la democracia de forma tan indulgente como hizo con su pasado franquista” (Buck, 1998: 1634).

¹²³ Según Colomer, en el caso español existió “un amplio consenso entre la ciudadanía que elude los actos de venganza, la confrontación violenta y la guerra civil” (Colomer, 1998: 9). Ahora bien, también afirma que “la vía del cambio dejó su huella sobre el resultado. Durante muchos años sobrevivieron elementos significativos de continuidad con el antiguo régimen (...). Los antiguos autoritarios no sufrieron represalias (...). Tampoco hubo ruptura en las fuerzas armadas, la policía, la justicia y la administración civil del Estado” (Colomer, 1998: 16-7).

¹²⁴ Se refieren al Servicio Central de Documentación de Presidencia del Gobierno creado por Carrero Blanco y dirigido por José Ignacio San Martín. Según algunos autores, “la gente más vinculada a los servicios de información del régimen anterior ha sido y es (...), la más favorecida en cuanto a ascensos e impunidad en la etapa socialista” (Jaúregui y Menéndez, 1995: 153). Hubo que esperar a que en 1994 el nuevo Ministro de Justicia e Interior socialista, Juan Alberto Belloc, se propusiera “acabar con el llamado 'búnker policial', los restos del franquismo aún existente” (Jaúregui y Menéndez, 1995: 165).

cabo purgas dada la ausencia de candidatos alternativos formados en la lucha antiterrorista. El hecho de que los atentados terroristas de diverso signo, pero especialmente de ETA, se incrementaran exponencialmente tras la muerte de Franco, y la crispación que todo ello producía en el ejército y la policía, también contribuye a explicar la ausencia de medidas en este sentido.

Para Ballbé, la militarización del orden público ha sido una constante en la vida española desde principios del siglo pasado hasta la etapa franquista. Por eso, uno de los principales objetivos de los políticos a la hora de elaborar la Constitución de 1978 fue, precisamente, “desmilitarizar y desvincular al aparato policial de la Fuerzas Armadas” (Ballbé, 1983: 460). El hecho de que las Fuerzas de Orden Público pasaran a denominarse Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado también tuvo implicaciones prácticas, pues las connotaciones marciales del concepto de “orden público” eran evidentes (Ballbé, 1983: 462). No obstante, los límites de estas reformas y la pervivencia de ciertas inercias autoritarias son puestos de manifiesto por este mismo autor, quien señala que las Fuerzas de Orden Público causaron, al disolver manifestaciones entre 1975 y 1978, “la muerte de 27 individuos” (Ballbé, 1983: 470). Otra cuestión abierta en los primeros años posteriores a la muerte de Franco fueron los frecuentes conflictos de competencias entre la jurisdicción militar y la civil. Sólo con la reforma del Código de Justicia Militar de finales de 1980 comenzaron a delimitarse con claridad estas áreas de competencia¹²⁵. En cualquier caso, a pesar de las reformas acaecidas, e independientemente de los deseos de los redactores de la Constitución, este autor afirma que no sólo la Guardia Civil, sino también incluso la Policía sigue “manteniendo el modelo militarizado. Esta situación de la Policía Nacional en la Administración española no es comparable en la actualidad a la de ningún régimen constitucional democrático” (Ballbé, 1983: 476)¹²⁶.

Respecto al comportamiento de los responsables del mantenimiento del orden resulta alarmante que en los informes de Amnistía Internacional siguiera habiendo, al menos hasta principios de la década de los ochenta, varias denuncias contra la policía española por varios casos de tortura,

¹²⁵ Aún así, el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse posteriormente dado que siguieron suscitándose conflictos a este respecto (Sentencia n.º 113/1995; Boletín Oficial del Estado n.º 184/1995).

¹²⁶ En definitiva, que varios años después de la muerte de Franco seguían “constatándose fuertes resistencias a la implantación de una política democrática de orden público” y subsistían serias “dificultades a cualquier transformación orgánica de ese sector de la Administración civil” (Ballbé, 1983: 483).

denuncias que excedían las que, lamentablemente, siguen existiendo en muchas de las viejas democracias. A pesar de que el gobierno español se ha venido adhiriendo, desde la misma muerte de Franco, a todos los convenios internacionales relevantes contrarios a la tortura y ha aprobado su propia legislación al respecto¹²⁷, aquella ha seguido siendo practicada con algunos detenidos¹²⁸. Según Amnistía Internacional (1984: 185-6), “durante el período de estudio [hasta 1984] la tortura y el maltrato de detenidos en España fueron continuos (...). En febrero de 1981 un detenido falleció en Madrid con señales claras de haber sido torturado (...), y en marzo de 1984 dos policías fueron hallados culpables de haber torturado a un detenido en Bilbao (...). El uso de la tortura no es común en las prisiones, al contrario de lo que ocurre en comisarías o en puestos de la Guardia Civil (...). Las unidades mencionadas con mayor frecuencia son la Guardia Civil y el Cuerpo Superior de policía”.

Sin embargo, una parte considerable de los estudiosos tiende a insistir en que la transición se hizo lo mejor que permitieron las circunstancias y en que la no revisión del pasado fue una decisión muy atinada y sintomática de la madurez política de los españoles. Según Morlino y Mattei (1998), ni siquiera puede decirse que en España haya pervivido una cultura política autoritaria. Para

¹²⁷ En abril de 1977 España ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado en Nueva York en diciembre de 1966. Dos años más tarde, también se ratificó el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado en Roma en noviembre de 1950. A finales de 1987 se ratificó la Convención de 10 de Diciembre de 1984 Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, hecha en Nueva York. En abril de 1989 se ratificó el Convenio de 26 de Noviembre de 1987 Europeo para Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Por su parte, el gobierno español aprobó en diciembre de 1978 una ley de “protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona” (Ley 62/1978; Boletín Oficial del Estado n° 62/1978). También en este año se aprobaría la “modificación del Código Penal para tipificar el delito de tortura” (Ley 31/1978. Boletín Oficial del Estado n° 172/1978). En el Real Decreto 1201/1981, el artículo 5.1 del Reglamento Penitenciario reza: “ningún interno será sometido a torturas, a malos tratos de palabra o de obra, ni será objeto de un rigor innecesario en la aplicación de las normas” (Boletín Oficial del Estado n° 149/1981). Además, en el artículo 15 de la Constitución Española se afirma que “todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”. En este mismo artículo también se abole la pena de muerte, “salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra”. En el Código Penal Militar no se incorporará, hasta diciembre de 1985, el texto siguiente: “el militar que intencionadamente causare la muerte o lesiones graves, torturas, violación, o trato inhumano a herido, enfermo, naufrago, prisionero de guerra, población civil (...), o les causare de propósito grandes sufrimientos, será castigado con la pena de diez a veinticinco años de prisión, pudiendo imponerse la de la muerte” (Ley Orgánica 13/1985. Boletín Oficial del Estado n° 13/1985). Ninguna pena de muerte ha sido ejecutada en España desde la muerte de Franco. Sin embargo, sólo dos meses antes de que el dictador muriese cinco personas fueron ejecutadas. Sobre estas cuestiones, véase el *Informe de Amnistía Internacional* titulado *Pena de muerte* (1979).

¹²⁸ Véanse los Informes de Amnistía Internacional correspondientes a los años: 1975, 1977 y 1978. También de Amnistía Internacional, pero específicos sobre la tortura, véanse las publicaciones *Tortura* (1984) y *España. La cuestión de la tortura* (1985).

ellos, de hecho, en los países del sur de Europa (Italia, Grecia, Portugal y España), “el pasado está definitivamente superado. Los viejos franquistas conforman un grupo muy reducido. Además, con tan altos porcentajes de demócratas y neodemócratas no existen alternativas posibles a los presentes acuerdos democráticos. Los autoritarios no parecen constituir una amenaza en ningún sentido”(Morlino y Mattei, 1998: 1172). Esto mismo es lo que suscribe Joaquín Arango, director en la etapa socialista del Centro de Investigaciones Sociológicas, para quien “la restauración de la democracia en España fue casi inmediata y penetró en la sociedad de forma completa”(citado por Buck, 1998: 1630). La autora de este trabajo, si bien está de acuerdo con las afirmaciones anteriores en la inexistencia de una alternativa política plausible desde los sectores, muy minoritarios, de la extrema derecha (especialmente en España donde aún no ha logrado cuajar ninguna formación política de este signo¹²⁹), también cree que existen algunos legados significativos, aunque crecientemente residuales, de cultura política autoritaria que pueden medirse de muy diversas formas (Rodríguez Ibáñez, 1987; Torcal, 1995). De hecho, no parece en absoluto irrelevante que en España existiera, al menos hasta 1987, un 15% de la población que evaluara de forma positiva el régimen franquista. Otros rasgos anómalos de la cultura política española, como la extendida desafección y apatía políticas, han sido abundantemente investigados, si bien es cierto que no suelen ir acompañados de una puesta en cuestión de la legitimidad del sistema (Montero, Gunther y Torcal, 1998)¹³⁰.

De la represión postbélica, que fue la más brutal, ni siquiera se habla explícitamente en la transición, pero tampoco se hace una vez consolidada la democracia. Sin embargo, casi todos eran conscientes de la necesidad urgente de reparar a los represaliados de esos primeros años del franquismo. Todo ello permitió que se pasaran por algo otros episodios represivos posteriores que, comparados con aquél, tenían mucha menos entidad. El caso peculiar, de nuevo, es el vasco, pues aquí la represión fue en aumento a partir de la fundación de ETA y los primeros atentados terroristas de finales de los años sesenta, lo que explica que la ausencia de medidas de justicia política fuera más sentida en el País Vasco y que también allí haya tenido repercusiones más graves sobre el comportamiento de ciertos actores, especialmente la policía. Como consecuencia de lo

¹²⁹ Sobre las razones de esta ausencia, véase Casals (1999).

¹³⁰ Como ha demostrado recientemente Rohrschneider (1999) para el caso alemán, una cultura política en que inequívocamente apoya a la democracia es perfectamente compatible con la existencia de valores contrarios a la tolerancia y al pluralismo en su propio seno. Estas paradojas deberían ser más detenidamente examinadas.

anterior, las reservas acerca de la forma en que se llevó a cabo la transición son mucho mayores entre los vascos (especialmente entre el electorado nacionalista) dentro del conjunto de los españoles¹³¹.

En definitiva, algunos investigadores tienen una visión de la transición “modélica y ejemplar por el bajo coste social de la vía seguida, pero que ha producido, como consecuencia paradójica de su propio método de negociaciones temerosas, una democracia más bien mediocre y de baja calidad” (Colomer, 1998: 10). Según este mismo autor, “las virtudes de la transición se han convertido en vicios de la democracia” (Colomer, 1998: 181). Los vínculos existentes entre el tipo de transición (moderada y negociada) y las soluciones adoptadas frente a los legados de la represión son evidentes¹³². Ian Shapiro utiliza un argumento similar en relación a la transición en Sudáfrica. Para él, este caso ha sido “identificado en la prensa occidental como un modelo para África y como un símbolo de esperanza para los defensores de la democracia en cualquier sitio”. Y todo ello por las características del propio proceso de cambio: “A pesar de un grado de violencia considerable no hubo guerra civil, ni golpe militar y la cooperación entre los actores cuya colaboración era necesaria fue impresionante” (Shapiro, 1996: 175). Sin embargo, a pesar del entusiasmo académico por las “transiciones negociadas”, Shapiro observa que “hay serias dudas acerca de si las reglas constitucionales que emergen en procesos de negociación facilitan la política democrática a medio plazo. En concreto, la constitución sudafricana de la transición carece del sistema de instituciones de oposición que toda democracia saludable requiere”. Para este autor, “las dinámicas generadas por las transiciones negociadas (...) hacen prácticamente imposible a los actores principales converger alrededor de un acuerdo que incluya la provisión de unas fuerzas de oposición efectivas en el nuevo orden democrático”. Por tanto, concluye “que aunque una constitución interina bien puede ser la mejor herramienta posible para acabar con el *apartheid* sin que se produzca una guerra civil, dicha constitución no debe convertirse en permanente”(Shapiro,

¹³¹ En el estudio nº 2201 del CIS del año 1994 he podido constatar estas diferencias. Cuando se pregunta a los entrevistados si consideran que la transición constituye un “motivo de orgullo para los españoles”, menos de un 50% de los vascos está de acuerdo mientras que más de un 80% del resto de los españoles lo siente así (Aguilar, 1999: 60).

¹³² “En España, la propia naturaleza de la transición impidió cualquier tipo de enjuiciamiento a los responsables de la dictadura, debido a los pactos firmados entre el gobierno de Adolfo Suárez, la oposición y los militares” (Guarnieri y Magalhaes, 2000: 10).

1996: 176-7).

Una de las consecuencias no deseadas de la transición negociada en España podría ser, además de los límites que, según Shapiro, suelen tener los diseños institucionales pensados para estabilizar períodos de cambio, haber consolidado una forma de hacer política donde se evita discutir abiertamente acerca de los asuntos más delicados y que más pueden provocar fracturas profundas en la sociedad. Una aversión al riesgo excesiva, como la que existió en el momento del cambio político, puede imponer serios límites al necesario rendimiento de cuentas¹³³. Por otra parte, el no haberse llevado a cabo medidas de justicia política, amparándose en la imposibilidad de hacerlo dado el equilibrio de fuerzas existente tras la muerte de Franco¹³⁴, ha favorecido que las élites políticas hayan utilizado de forma abusiva el argumento de la “herencia recibida”, culpabilizando a un pasado autoritario de comportamientos inadmisibles en una democracia consolidada.

¹³³ Sobre los problemas de rendimiento de cuentas en la política española véase Maravall (1996: 33 y ss).

¹³⁴ En esta misma línea, “debido al papel inicialmente dominante de los ex franquistas y al procedimiento legal seguido durante la transición, el régimen democrático establecido mantuvo durante bastantes años algunos elementos de continuidad con ese pasado (especialmente en lo que se refiere a las administraciones civil, judicial, policial y militar). Como consecuencia del miedo a la inestabilidad, se establecieron instituciones democráticas restrictivas, las cuales han producido un alto grado de concentración del poder en los líderes de los dos partidos mayores (...). El amplio margen de maniobra de los líderes, la debilidad de las organizaciones intermedias entre el Estado y la sociedad, la pasividad de la ciudadanía -heredadas de la transición-, configuran una democracia de baja calidad” (Colomer, 1998: 177).

REFERENCIAS

- Adell, Ramón (1997): “Manifestations et transition démocratique en Espagne”, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, nº 27, pp.203-222.
- Agüero, Felipe (1995): *Militares, civiles y democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- Aguilar, Paloma (1996): *Memoria y olvido de la guerra civil española*, Alianza Editorial, Madrid.
- Aguilar, Paloma (1997): “Collective Memory of the Spanish Civil War: The Case of Political Amnesty in the Spanish Transition to Democracy”, *Democratization*, nº4, pp.88-109.
- Aguilar, Paloma (1998): “The Memory of the Civil War in the Transition to Democracy: The Peculiarity of the Basque Case”, *West European Politics*, vol.21, nº4, pp.5-25.
- Aguilar, Paloma (1999): “La cultura política del País Vasco en el contexto español: Legados institucionales y culturales de los procesos de cambio político” (manuscrito no publicado).
- Amnistía Internacional (1975): *Informe de Amnistía Internacional. Misión a España*, Nottingham.
- Amnistía Internacional (1977): *Informe de Amnistía Internacional*, Londres.
- Amnistía Internacional (1978): *Informe de Amnistía Internacional*, Londres.
- Amnistía Internacional (1979): *Informe de Amnistía Internacional. La pena de muerte*, Londres.
- Amnistía Internacional (1984): *Informe de Amnistía Internacional. Tortura*, Londres.
- Amnistía Internacional (1985): *España. La cuestión de la tortura*, Londres.
- Baena del Alcázar, Mariano y José M^o García Madaria (1982): *Normas políticas y administrativas de la transición. 1975-1978*, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, Madrid.
- Baena del Alcázar, Mariano (1999): *Élites y conjuntos de poder en España, 1939-1992: un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*, Tecnos, Madrid.
- Ballbé, Manuel (1983): *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial, Madrid.
- Bastida, Francisco J. (1986): *Jueces y franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura*, Ariel, Barcelona.
- Batista, Antoni (1995): *Brigada Social*, Empúries, Barcelona.

- Beltrán, Miguel (1985): *Los funcionarios ante la reforma de la administración*, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid.
- Beltrán, Miguel (1994): “Política y administración bajo el Franquismo: la reforma administrativa y los Planes de Desarrollo”, CEACS, Estudio/Working Paper nº 53, *Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones*, Madrid.
- Benet, Juan (1976): *Qué fue la Guerra Civil*, La Gaya Ciencia, Barcelona.
- Bermeo, Nancy (1992): “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, 19 (2), pp.213-231.
- Bermeo, Nancy (1997): “Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions”, *Comparative Politics*, vol.29, nº3, pp.305-322.
- Buck, Marcus (1998): “The exemplary transition from authoritarianism: Some notes on the legacy of undemocratic decision-making in Spain”, en Stein Ugelvik Larsen (ed.), *Modern Europe After Fascism. 1943-1980s*, Social Science, East European Monographs, Boulder.
- Carrillo, Santiago y Simón Sánchez-Montero (1977): *Partido Comunista de España*, Albia, Bilbao.
- Casals, Xavier (1998): *La tentación neofascista en España*, Plaza & Janés, Barcelona.
- Casals, Xavier (1999): “La ultraderecha española: una presencia ausente (1975-1999)”, en *Historia y Política*, nº3, pp. 147-172.
- Castells, Miguel et al. (1978): *Democracia: sí, no*, Ediciones Vascas, San Sebastián.
- Cazorla, Antonio (2000): “Early Francoism, 1939-1957”, en José Álvarez Junco y Adrian Shubert (eds): *Spanish History Since 1808*, Arnold, London.
- Chao, Ramón (1976): *Después de Franco, España*, Felmar, Madrid.
- Collier, Ruth B. y David Collier (1991): *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Colomer, Josep M. (1990): *El arte de la manipulación política*, Anagrama, Barcelona.
- Colomer, Josep M. (1996): “Venganza democrática o reconciliación”, *Claves*, nº 60, pp.22-30.
- Colomer, Josep M. (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona.
- Corradi, Juan E., Patricia Weiss y Manuel A. Garretón (1992): *Fear at the Edge. State Terror*

and Resistance in Latin America, University of California Press, Berkeley.

Cotarelo, Ramón (comp.) (1992): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Crawford, Beverly y Arend Lijphart (1995): "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe: Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms, and International Pressures", *Comparative Political Studies*, 28, 2, pp.171-200.

Cruzado, Miguel A. (1977): *Partidos políticos y economía: 22 alternativas para el futuro*, Akal, Madrid.

Del Águila, Rafael y Ricardo Montoro (1984): *El discurso político de la transición española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Delgado, Julián (1996): *Prietas las filas. Recuerdos de un capitán de los grises*, Editorial Libros PM, Barcelona.

Druckman, James N. y Arthur Lupia (2000): "Preference Formation", *Annual Review of Political Science*, 3 (1): 1-24.

Elster, Jon (1995): "On Doing What One Can: An Argument Against Post-Communist Restitution and Retribution", in Neil J. Kritz (ed.), *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol.1, United States Institute of Peace Press, Washington.

Elster, Jon (1998): "Coming to Terms with the Past. A Framework for the Study of Justice in the Transition to Democracy", *Archives Européennes de Sociologie*, XXXIX, n°1, pp.7-48.

Esteve, Francisco (1977): *Manual del elector*, Ediciones Mayler, Barcelona.

Figuero, Javier et al. (1976): *Las reformas urgentes*, Taller Ediciones Josefina Betancor, Madrid.

Forest, Eva (1978): "Nuevas formas de represión en la democracia", en Miguel de Castells et al., *Democracia. Sí/No*, Ediciones Vascas, San Sebastián.

González, Felipe y Alfonso Guerra (1977): *Partido Socialista Obrero Español*, Albia, Bilbao.

Guarnieri, Carlo y Pedro C. Magalhaes (2000): *Democratic Consolidation, Judicial Reform, and the Judicialization of Politics in Southern Europe* (de próxima publicación).

Gunther, Richard, Giacomo Sani y Goldie Shabad (1986): *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Hall, Peter A. (1993): "Policy Paradigms, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 23, pp.279-296.

Historia de la Aeronáutica (resumen cronológico), Grupo de Enseñanza S.F.C.M., Ala n° 78, Armilla, noviembre 1992.

- Holmes, Stephen ([1988] 1993): "Gag Rules and the Politics of Omission", en Jon Elster y Rune Slagstad: *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Londres.
- Ibáñez, Perfecto Andrés y Ventura Pérez Mariño (1991): "La justicia: entre la Constitución y la crisis", en José Vidal-Beneyto (ed.): *España a debate. La política*, Tecnos, Madrid.
- Ibarzábal, Eugenio (1977): *Euskadi. Diálogos en torno a las elecciones*, Erein, Zarauz.
- Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (1997[1984]): *Nunca Más*, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Jaime-Jiménez, Óscar y Fernando Reinares (1998): "The policing of mass demonstrations in Spain: From dictatorship to democracy", en Donatella della Porta y Herbert Reiter (eds), *Policing protest. The control of mass demonstrations in Western democracies*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Jaúregui, Fernando y Manuel Ángel Menéndez (1995): *Lo que nos queda de Franco. Símbolos, personajes, leyes y costumbres veinte años después*, Temas de Hoy, Madrid.
- Jervis, Robert (1976): *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton.
- Juliá, Santos (coord.) (1999): *Víctimas de la guerra civil*, Temas de Hoy, Madrid.
- Juliá, Santos (ed.) (2000): *Violencia política en la España del siglo XX*, Taurus, Madrid.
- Justicia Democrática (1978): *Los jueces contra la dictadura (justicia y política en el franquismo)*, Túcar Ediciones, Madrid.
- Kritz, Neil J. (ed.) (1995): *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, III Vols, United States Institute of Peace Press, Washington.
- Laitin, David (1995): "Transitions to Democracy and Territorial Integrity," in Adam Przeworski, ed., *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Laiz, Consuelo (1995): *La lucha final. Los partidos de la izquierda radical durante la transición española*, Libros de La Catarata, Madrid.
- Lanero, Mónica (1996): *Una milicia de la justicia. La política judicial del franquismo (1936-1945)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Larsen, Stein Ugelvik (1998): "The Democratic Latecomers. Transition to Democracy in Portugal, Spain and Greece", en Stein Ugelvik Larsen (ed.), *Modern Europe After Fascism. 1943-1980s*, Social Science, East European Monographs, Boulder.

- Levy, Jack S. (1992): "An Introduction to Prospect Theory", *Political Psychology*, 13, 2, pp.171-186.
- Leyes Fundamentales del Estado (1967): *La Constitución Española*, Servicio Informativo Español, Madrid.
- Linz, Juan J. (1986): *Conflicto en Euskadi*, Espasa-Calpe, Madrid.
- Linz, Juan J. (1992): "Types of Political Regimes and Respect for Human Rights: Historical and Cross-national Perspectives", en Asbjorn Eide y Bernt Hagtvet (eds): *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, Basil Blackwell, Oxford.
- Linz, Juan J. (1995): "Represión y oposición al régimen", en José Andrés Gallego, Juan Velarde, Juan J. Linz, Nazario González y Antonio Marquina: *España actual. España y el mundo (1939-1975)*, Gredos, Madrid.
- Linz, Juan J., Alfred Stepan y Richard Gunther (1995): "Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe", en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds): *The Politics of Democratic Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- López Garrido, Diego (1987): *El aparato policial en España. Historia, sociología e ideología*, Ariel, Barcelona.
- Malefakis, Edward (1982): "Spain and Its Francoist Heritage", in John H. Herz, *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Greenwood Press, Westport.
- Malefakis, Edward (dir.) ([1986] 1996): *La Guerra de España (1936-1939)*, Taurus, Madrid.
- Maravall, José M? (1978): *Dictadura y disenso político*, Alfaguara, Madrid.
- Maravall, José M? y Julián Santamaría (1985): "Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España", *Sistema*, 68-69, pp.79-129.
- Maravall, José M? (1996): "Accountability and Manipulation", *Estudio/Working Paper n? 62*, CEACS, Instituto Juan March, Madrid.
- March, James y Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York.
- Martínez Inglés, Amadeo (1994): *La transición vigilada. Del sábado santo "rojo" al 23-F*,

Temas de Hoy, Madrid.

Mata López, José Manuel (1993): *El nacionalismo vasco radical. Discurso, organización y expresiones*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

McAdams, A. James (ed.) (1997): *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Medina, Francisco (1995): *Las sombras del poder. Los servicios secretos de Carrero a Roldán*, Espasa-Calpe, Madrid.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal (1998): “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº83, pp.9-49.

Morales, José Luis y Juan Celada (1981): *La alternativa militar. El golpismo después de Franco*, Editorial Revolución, Madrid.

Morán, Gregorio (1991): *El precio de la transición*, Planeta, Barcelona.

Morlino, Leonardo y Fanco Mattei (1998): “Old and New Authoritarianism in Southern Europe”, en Larsen, Stein Ugelvik (ed.), *Modern Europe After Fascism. 1943-1980s*, Social Science, East European Monographs, Boulder.

Morrow, James D. (1994): *Game Theory for Political Scientists*, Princeton University Press, Princeton.

Muñoz Alonso, Alejandro (1982): *El terrorismo en España*, Círculo de Lectores, Barcelona.

Navarro, Vicenç (1999): “Una victoria del neoliberalismo”, *El País*, 26/5/1999: 19-20.

Navarro, Vicenç (2000): “La democracia incompleta”, *El País*, 19/12/2000: 15-16.

Nino, Carlos S. (1997): *Juicio al mal absoluto*, Emecé, Buenos Aires.

Nora, Pierre (1992): *Lieux de mémoire*, 3 vols, Gallimard, Paris.

North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

North, Douglass C. (1998): “Five Propositions about Institutional Change”, en Jack Knight e Itai Sened (eds): *Explaining Social Institutions*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Ortzi (pseudónimo de Francisco Letamendía) (1979): *El no vasco a la reforma*, 2 vols, Txertoa, San Sebastián.

Pactos de la Moncloa. Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político, Madrid, 8-27 de octubre de 1977, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, Madrid.

- Payne, Stanley (1993): *Spain's First Democracy: The Second Republic, 1931-1936*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Pierson, Paul (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2), pp.251-267.
- Pons Prades, Eduardo (1987): *Crónica negra de la transición española (1976-1985)*, Plaza & Janés, Barcelona.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Pridham, Geoffrey (2000): "Confining Conditions and Breaking with the Past: Historical Legacies and Political Learning in Transitions to Democracy", *Democratization*, 7, 2, pp.36-64.
- Przeworski, Adam ([1986]1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell et al. (comps), *Perspectivas comparadas*, vol.3, Paidós, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam ([1988]1993): "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon Elster y Rune Slagstad: *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Reinares, Fernando (1990): "Sociogénesis y evolución del terrorismo en España", en Salvador Giner (dir.): *España. Sociedad y Política*, Tomo I, Espasa-Calpe, Madrid.
- Rivera, Antonio (1998): "La transición en el País Vasco: un caso particular", en Javier Ugarte (ed.), *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Rodríguez, José Luis (1997): *La extrema derecha española en el siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid.
- Rodríguez Ibáñez, José Enrique (1987): *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Rohrschneider, Robert (1999): *Learning Democracy. Democratic and Economic Values in Unified Germany*, Oxford University Press, Oxford.
- Rustow, Dankwart A. (1970): "Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, n°2, April, pp.337-363.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (1995): *Las negociaciones agrícolas entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos en la Ronda Uruguay. Un análisis desde la lógica de la elección racional*, CEACS, Instituto Juan March, Madrid.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (1998): *La transición española en sus documentos*, Centro de

Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, Madrid.

Sartorius, Nicolás y Javier Alfaya (1999): *La memoria insumisa. Sobre la dictadura de Franco*, Espasa, Madrid.

Shabad, Goldie y Francisco J. Llera (1995): "Political Violence in a Democratic State: Basque Terrorism in Spain", en Martha Crenshaw (ed.), *Terrorism in Context*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.

Shapiro, Ian (1996): *Democracy's Place*, Cornell University Press, Ithaca.

Sinova, Justino (ed.) (1984): *Historia de la transición. Diez años que cambiaron España (1973-1983)*, 2 vols, Grupo 16, Madrid.

Soto, Álvaro (1996): "Conflictividad social y transición sindical", en Javier Tusell y Álvaro Soto (eds), *Historia de la transición. 1975-1986*, Alianza Editorial, Madrid.

Thelen, Kathleen (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *American Review of Political Science*, 2, pp.369-404.

Toharia, José Juan (1984): "La administración de justicia española diez años después: muchos cambios y algunas continuidades", *Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas*, 11, pp.7-22.

Torcal, Mariano (1995): "Actitudes políticas y participación política en España. Pautas de cambio y continuidad", Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.

Torre, Hipólito de la (ed.) (1996): *Fuerzas Armadas y poder político en el siglo XX de Portugal y España*, UNED, Centro Regional de Extremadura, Mérida.

Tusell, Javier (2000): "La gran depuración", *El País* (Sección Domingo), 1/10/2000: 8.

Vidal-Beneyto, José (1981): *Diario de una ocasión perdida*, Kairós, Barcelona.