

LOS PACTOS EN LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS. ESPAÑA: 1975-1982

ÁLVARO SOTO CARMONA

Universidad Autónoma de Madrid

alvaro.soto@uam.es

RESUMEN: Toda transición de un régimen no democrático a otro democrático implica una ruptura, pero no todos los procesos de transición son rupturistas. En el caso español el proceso fue reformista e impulsado por la *sociedad civil* hasta las elecciones fundacionales de junio de 1977. La *sociedad civil* actuó mediante la movilización social y electora y la opinión. Las élites fueron teniendo cada vez más protagonismos siendo decisivas en los *Acuerdos de la Moncloa* y la *Constitución*. También hubo acuerdos sociales para hacer frente a la crisis económica y diseñar un nuevo modelo de relaciones laborales, acuerdo sobre la organización territorial del Estado (LOAPA), o acuerdos para la construcción de los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales. Por último, tras el fracaso del golpe de Estado del 23-F existió un acuerdo para exculpar a algunos de los participantes.

PALABRAS CLAVES: Transición a la democracia – Acuerdos de la Moncloa – Constitución de 1978 – sociedad civil – consenso – élites – España – políticas neocorporativas

Álvaro Soto Carmona es Catedrático de Universidad. Ha realizado estancias de investigación y docencia en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad de Chile (UCH), Universidad de Nueva York (NYU), Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y Universidad de Santiago de Chile (USACH). Entre sus publicaciones se encuentran los siguientes libros: *El trabajo Industrial en la España Contemporánea (1874-1936)*, Barcelona, 1989; *La transición a la democracia. España 1975-1982*, Madrid, 1998; *De la crisis del sistema gremial a la flexibilización. El trabajo en España*, Madrid, 2003; *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo: 1957-1975*, Madrid, 2005; *Transición y cambio en España: 1975-1996*, Madrid, 2005; y *El camino del cambio y la transición a la democracia en España*, Madrid, 2015 (en árabe).

Ha participado en numerosos libros colectivos dirigidos o editados por Miguel Artola, Javier Tusell, Torcuato S. Di Tella, René Rémond, Benoit Pellistrandt, ... Colaboró en la elaboración del Tomo XLII de la *Historia de España de Menéndez Pidal* y el tomo II de la *Historia de Europa dirigida por Miguel Artola*. Ha publicado artículos en revistas española (Revista Internacional de Sociología, Historia Social, Revista de Occidente, Revista Española de Derecho de Trabajo, ...) y extranjeras (Review, Análise Social, L'Ordinaire Latino-Américain, Estudio Internacionales, ...).

THE SIGNIFICANCE OF THE POLITICAL PACTS DURING THE TRANSITION TO DEMOCRACY PROCESSES. SPAIN: 1975-1982

ABSTRACTS: Any transition from an authoritarian regime to a democratic one implies a rupture, but not all transition processes are rupturists. The process of the Spanish case was reformist and was promoted by civil society until the founding elections of June 1977. Civil society acted through social and electoral mobilization and opinion. The elites were having more and more protagonisms and were crucial in the discussion of Moncloa Pact and the Constitution. There were also social agreements to deal with the economic crisis and to design a new model of labor relations, such as the agreement on the territorial organization of the State (LOAPA), or agreements for the construction of political parties, trade unions and business organizations. Finally, after the failure of the 23-F coup, there was an agreement to exonerate some of the perpetrators.

KEY WORDS: Transition to democracy – Moncloa Pact – 1978 constitution – civil society – consensus – elite – Spain – neocorporative policies

Los procesos de transición han sido el camino más utilizado para llegar a la democracia desde el último tercio del siglo XX. Aunque toda transición implica una ruptura con el régimen político anterior, no todos los procesos son rupturistas, pudiéndose reformistas. En estos últimos casos los pactos son esenciales. Los mismos pueden ser fruto de acuerdos entre las elites o de la presión “desde abajo”.

Desde la *Revolución de los Claveles* en Portugal (abril de 1974), el aumento de las democracias electorales en el mundo ha sido espectacular. Según *Freedom House*¹ en 1974 había 41 estados democráticos lo que suponía el 27 por ciento del total de los países. En el 2011 se eleva a 117, es decir, el 60 por ciento del total. Ello implica que el 43 por ciento de la población mundial vive en lugares en los que se respeta la libertad, el 22 por ciento en lugares “en parte libres” y el 35 por ciento en países no libres. Entre estos últimos se encuentran dos inmensos “agujeros negros”: China y los países árabes, que no musulmanes.

El optimismo de dichos datos se interpretó como la victoria definitiva de la democracia sobre otras posibles formas de ordenar la vida política, apareciendo un concepto tan famoso, y a la vez tan irreal, como el “fin de la historia”. Al mismo tiempo quedaba gravemente herido el paradigma funcionalista, que en su momento estableció y desarrolló Seymour Martin Lipset, que reclamaba como necesarios ciertos prerrequisitos tales como la riqueza, la industrialización, la urbanización y el nivel de educación, para que se establecieran regímenes democráticos.

1 FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2012: The Arab Uprising and Their Global Repercussions*, 2012, p. 29 (www.freedomhouse.org).

Poco después de la medianoche del 25 de abril de 1974 se emitía a través de *Rádio Renascença* la canción prohibida *Grândola, Vila Morena*, era la señal para que el *Movimiento de las Fuerzas Armadas* ocupase los lugares estratégicos de Portugal con el objetivo de poner fin a la larga dictadura implantada en 1926. Lo que inicialmente se pensó que iba a ser un golpe de Estado se convirtió al poco tiempo en un pronunciamiento militar dada la escasa resistencia de los partidarios del régimen autoritario.

Con ello comenzaba lo que Huntington denominó “tercera ola de democratización”, que continuaría poco después (julio de 1974) con el abandono del poder de la Junta Militar griega y, tras la muerte del general Francisco Franco en noviembre de 1975, con el proceso de transición a la democracia en España.

Fue el fin de estas tres dictaduras, situadas en el sur de Europa, lo que inició un largo proceso caracterizado por: 1º) Un considerable incremento de las democracias en el mundo; 2º) Utilización de la negociación entre los partidarios del viejo sistema autoritario y los demócratas como medio para lograr el cambio político, sin apenas utilización de la violencia; 3º) Escaso número de rupturas; y 4º) Pocas regresiones autoritarias. Hay que destacar que los regímenes recién nacidos evolucionaron de forma distinta, la democracia alcanzó a países con muy bajo nivel de desarrollo² y todas las regiones del mundo tendieron a la democratización.

Estos avances de la democracia dieron lugar a la proliferación de publicaciones, sobre todo de politólogos, tratando de explicar el pasado. Nació así la “transitología” apoyada en un equilibrio inestable, con ciertas dosis de especulación e incapaz de predecir los resultados adelantándose a la realidad. Mientras tanto se producía lo inesperado para los científicos sociales: la caída del Muro de Berlín (1989) y los profundos cambios que se desencadenaron en toda Europa Central y Oriental³. Así tanto sociólogos como politólogos iniciaron una larga carrera para explicar el pasado, sin utilizar el método histórico.

2 “Si la democracia puede emerger y perdurar (de momento por una década) en un país musulmán como Malí, extremadamente pobre y sin salida al mar –en el que la mayoría de los adultos son analfabetos y viven en la absoluta miseria, y donde la esperanza de vida es de 44 años–, en principio no hay ninguna razón para que la democracia no se pueda desarrollar en otros países con similares niveles de pobreza. De hecho, si examinamos los 36 Estados que el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) clasifica como países con niveles de “desarrollo humano bajos”, 11 son hoy democracias.”, en Larry DIAMOND, “¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales”, *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 2003, p. 9-38.

3 En relación con dichos hechos, Adam PRZEWOSKI (*Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 4) dice que los teóricos sociales no supieron “diagnosticar el cáncer”, lo que supuso “un deprimente fracaso de la ciencia política”. También lo sucedido en Europa del Este llevo a Claus OFFE (“¿Capitalismo como objetivo democrático?. La teoría democrática frente a la triple transición en la Europa central y oriental”, *Debats*, 40, junio de 1992, p. 39) a afirmar: “ante la ausencia de cualquier teoría revolucionaria válida o, en su caso, de todo tipo de teoría prescriptiva ‘ex ante’, la tarea del científico social es comprender en retrospectiva lo que realmente ha ocurrido”.

Juan José Linz describía, desde su posición de científico social, los diferentes papeles que correspondían a cada uno:

Para el historiador, la transición es un hecho singular, único, con aspectos sin paralelo en otros lugares y tiempos, a contar como realmente sucedió, *wie es eigentlich geschehen*, para utilizar la expresión de Leopold von Ranke, y todo intento de comparación puede parecer simplificador, puede ignorar aspectos fundamentales y destacar otros en el afán de descubrir similitudes y diferencias. El científico social, al contrario, tiene que abstraer de la realidad –histórica– y su complejidad los elementos centrales que faciliten un análisis comparativo⁴.

Era éste un consejo conciliador tanto para los historiadores como para los científicos sociales, ya que en palabras de Linz el “esfuerzo de unos y otros es complementario”. Lo cierto es que a lo largo de los últimos años han ido apareciendo investigaciones históricas sobre las transiciones a la democracia acaecidas desde 1974, que ponen de manifiesto las limitaciones en el aparato conceptual elaborado por los científicos sociales y abren posibilidades de realizar comparaciones sin sacrificar las singularidades. No se trata de explicar la transición como algo obvio⁵, sino mostrar el desarrollo del proceso, siendo la Historia quien mejor puede realizar esta labor.

Lo importante para los investigadores es describir y analizar cómo durante las transiciones convivieron al mismo tiempo actitudes e instituciones autoritarias con otras democráticas; cómo se procedió a desmontar el *Estado con Derecho* para poder así construir el *Estado de Derecho*; cómo se fueron despejando las *incertidumbres* que suponían una amenaza de regresión autoritaria; cómo la *sociedad civil* adquiriría un papel protagonista, en numerosas ocasiones por encima de las propias élites y dirigentes políticos, condicionando el proceso político a través de la movilización y/o el voto⁶; cómo se desarrolló la *cultura cívica*; cómo las Fuerzas Armadas fueron perdiendo su autonomía y en ocasio-

4 Juan J. LINZ, “La transición española en perspectiva comparada”, en Javier Tusell y Álvaro Soto (eds.), *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid: Alianza Editorial, 1996, p. 22.

5 La transición es el “intervalo entre un régimen político y otro” (Guillermo O’DONNELL y Philippe C. SCHMITTER, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, 4, Buenos Aires: Paídos, 1988, p. 19).

6 Sidney TARROW, “Mass Mobilization and Regime Change: Pacts, Reform, and Popular Power in Italy (1918-1922) and Spain (1975-1978)”, en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros and Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1995, p. 208-209.

nes impulsaron las transiciones; o cómo se actuó frente a las responsabilidades habidas por las violaciones de los derechos humanos.

Los caminos para alcanzar la democracia fueron básicamente cuatro: fundaciones democráticas, reformas, transiciones y revoluciones. Los tres primeros se dieron en América Latina⁷, aunque también en otros lugares; mientras el último tuvo sus principales manifestaciones en Europa central y oriental.

Las fundaciones democráticas se centraron en regímenes políticos que eran por vez primera democracias o que se refundaron completamente. En dichos países hubo enfrentamientos civiles o revoluciones fracasadas. En los mismos se produjeron procesos de pacificación nacional mediante mediación, en muchos casos internacional. Algunos países de Centroamérica (Honduras, Guatemala, El Salvador,...) son un buen ejemplo de ello.

Las reformas democráticas, por el contrario, son aquellas destinadas a la “transformación, ampliación o extensión de instituciones democráticas”. Se han producido cuando el sistema político ha entrado en descomposición. Sería el caso de Venezuela tras la crisis del *Pacto de Punto Fijo* (1958), y el fracaso del golpe de Estado encabezado por Hugo Chávez (1992). También fue lo que ocurrió en Colombia a finales de la década de los ochenta y comienzo de los noventa del siglo pasado, en un marco condicionado por la guerra interna, la corrupción, el narcotráfico (Pablo Escobar), los paramilitares y el asesinato de cuatro candidatos a presidentes (Jaime Pardo, Bernardo Jaramillo, Luis Carlos Galán y Carlos Pizarro) en las elecciones de 1990. A partir de 1991 se puso en marcha la refundación del Estado con las presidencias de César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana. Por último, México sería otro buen ejemplo, cuando tras 71 años en el poder el *Partido Revolucionario Institucional*, que había sido el instrumento central para el falseamiento sistemático de la opinión pública fue derrotado en el 2001 por el *Partido de Acción Nacional*.

A finales de la década de los ochenta del siglo XX se produjo la descomposición de los regímenes comunistas. Las denominadas “democracias populares” de Europa del Este sufrieron una serie de “crisis concurrentes” que hacían cada vez más difícil mantener el monopolio del poder a los partidos comunistas, mientras que la *Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas* (URSS) era incapaz de mantener la doctrina de la “soberanía limitada”. En poco tiempo los Estados bajo el dominio soviético fueron realizando su triple “revolución” hacia la democracia, la economía de mercado y Europa⁸. El profundo cambio que vivieron estos países (Polonia, Checoslovaquia, Hungría, República Democrática Alemana, Bulgaria y Rumania) tuvo cuatro líneas comunes que permitían

7 Manuel Antonio GARRETÓN M., *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción a la sociología al cambio de siglo*, Santiago de Chile: LOM ediciones, 2000, p. 120-121.

8 Guillermo A. PÉREZ SÁNCHEZ, *Crisis, revolución y transición en la Europa del Este*, Barcelona: Ariel, 1999.

seguir su evolución, aunque como afirma Ralf Dahrendorf fueron “experiencias singulares” sin “modelo”. En primer lugar, se trataba de transformar las estructuras políticas con el fin de dotar a los nuevos regímenes de los elementos propios del *Estado de Derecho*, a la vez que se garantizaba la independencia nacional. En segundo lugar, se trataba de cambiar la forma de asignación de los recursos productivos, utilizando el mercado como nuevo mecanismo. En tercer lugar, había que abandonar la intervención “totalizadora” del Estado, restaurando el protagonismo de la *sociedad civil* y recuperando las señas de identidad sociocultural. Por último, había que regresar a Europa, integrándose las organizaciones que el viejo continente había ido construyendo desde mediados del siglo⁹.

Mientras la URSS desaparecía en 1991 y se desintegraba territorialmente¹⁰ con los conflictos del Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), las repúblicas Bálticas¹¹ (Estonia, Letonia y Lituania) y las repúblicas asiáticas (Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenia, Tajikistán y Kirguizia). La URSS venía padeciendo un creciente deterioro de su sistema económico (rigidez en la planificación centralizada, hipertrofia de la industria pesada, despilfarro, bajos índices de productividad,...) que repercutía negativamente en la vida de los ciudadanos, así como una parálisis política en la que el *Partido Comunista* (PCUS) seguía siendo el centro del poder, controlado por un grupo monolítico, convertido en gerontocracia (Andropov, Chernenko,...), alejado de la situación real del país y preocupado por mantener sus privilegios. A ello se unía la crisis del sistema federal. El nombramiento de Mijail Sergeiev Gorbachov, en marzo de 1985, como secretario general del PCUS y la puesta en marcha por éste de la *perestroika* (cambio rector) y de la *glasnost* (apertura informativa) supusieron cambios internos limitados, que contribuyeron al fin de la URSS al distorsionar aún más el funcionamiento del sistema económico. Los cambios políticos e institucionales, el fin de las ayudas económicas y militares a sus aliados y el abandono de la doctrina de la “soberanía limitada”, pusieron de manifiesto la creciente descomposición del Estado soviético, que se visualizó en el “golpe de fuerza” de agosto de 1991, en la desaparición formal de la URSS y en la efímera formación de la *Comunidad de Estados Independientes*.

9 Hilary INGHAM and Mike INGHAM (eds.), *European Union Expansion to the East. Prospects and Problems*, Cheltenham: Edwards Elgar, 2002.

10 Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA, *Crisis y desintegración: el final de la Unión Soviética*, Barcelona: Ariel, 1999. Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo Á PÉREZ SÁNCHEZ, *La Unión Soviética: de la Perestroika a la desintegración*, Madrid: Istmo, 1995. Carlos TAIBO, *Unión Soviética. La quiebra de un modelo*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1991. John MILLER, *Mikhail Gorbachev and the End of Soviet Power*, London - New York: St. Martin's Press, 1993.

11 Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo Á. PÉREZ SÁNCHEZ, *La Europa báltica. De repúblicas soviéticas a la integración en la Unión Europea (1991-2004)*, Madrid: Síntesis, 2010.

Las transiciones a las democracias son procesos de naturaleza política en los que se manifiesta un conflicto de intereses, que suele ser resuelto por acuerdos entre las élites políticas provenientes del régimen autoritario y de la oposición al mismo. En el caso español existió dicho acuerdo, impulsado por la *sociedad civil*, que hasta las elecciones de junio de 1977 fue la auténtica protagonista del proceso.

Jürgen Habermas considera que el núcleo de la *sociedad civil* se encuentra en las asociaciones voluntarias. Por su parte, Andrew Arato afirma que la *sociedad civil* se organiza en torno a organizaciones independientes, o movimientos sociales. En la España de los años sesenta se dieron las condiciones legales y sociales para que se fueran constituyendo diversos tipos de asociaciones al margen del Estado, capaces de crear una red que permitiese recoger y encauzar las demandas de los ciudadanos, a la vez que se constituían como lugares de aprendizaje de la democracia, de agitación y movilización social. Estas asociaciones, se comunicaron con el fin de llevar a cabo acciones colectivas no institucionales. Se trataba de que los individuos realizaran esfuerzos conjuntos dirigidos a influir en la distribución existente del poder.

Los medios a través de los cuales la *sociedad civil* condicionó el proceso español fueron la movilización y el voto. Ambas formas de presión obligaron a los actores políticos y sociales a variar su discurso y a adaptarse, no sólo a aquello que la sociedad demandaba, sino también a la puesta en práctica de un método que no implicase la ruptura con el pasado más inmediato. Aquellos actores que optaron por mantener sus postulados por encima de la *sociedad civil* cayeron en la marginalidad o simplemente desaparecieron.

Una vez muerto Franco el mantenimiento del régimen político por él creado entrañaba altos costes. El nuevo jefe del Estado, Juan Carlos I, pese a recibir poderes formalmente similares a los de su antecesor, no poseía el mismo *poder político real* que Franco, ni la misma capacidad de arbitraje y arbitrariedad en sus futuras actuaciones. Esta nueva situación, ligada a la existencia de fuertes discrepancias sobre el futuro en el seno de la clase política proveniente de la dictadura, así como a la presión de una oposición democrática en alza planteó un conflicto de intereses entre distintos proyectos políticos, en los que la *sociedad civil* participó activamente e inclinó finalmente la balanza por uno de ellos.

El rey Juan Carlos I, al igual que las élites políticas, tuvo que ir variando su discurso y actuaciones, guiado por un objetivo central: la consolidación de la Corona. En aras de ese objetivo apostó en uno u otro momento por proyectos políticos diferentes.

Existían *miedos* acumulados, como el recuerdo de la Guerra Civil, el temor a la actitud del Ejército y las fuerzas de seguridad, la crisis económica, la fuerza de los comunistas, los grupos terroristas o el dogmatismo que desde ciertas tribunas seguía proclamando que España y los españoles eran diferentes. Estos *miedos*

estuvieron presentes en la conciencia colectiva y actuaron como moderadores del proceso político. La *sociedad civil*, deseosa de un cambio en sentido democratizador, no evitó el conflicto, sino que lo moderó y racionalizó cuando fue necesario y supo resistir las provocaciones de los sectores inmovilistas, el nacionalismo radical y la ultra-izquierda. En ocasiones se tuvo la percepción, muy real por otra parte, de que las élites políticas se encontraban por detrás de las demandas de los ciudadanos, lo que las obligó a cambiar su discurso y adaptar su acción política.

La transición española no estuvo previamente diseñada, por lo que durante la misma se dieron fuertes dosis de improvisación. No debe darse por finalizado dicho periodo al ser aprobada la Constitución en diciembre de 1978, aún siendo innegable la importancia de la misma, auú seguían existiendo al menos tres *incertidumbres* que afectaban directamente a la naturaleza del propio sistema político, pudiendo incluso cuestionar su continuidad (regresión autoritaria). Estas fueron: la organización territorial del Estado, el involucionismo militar y la debilidad del sistema de partidos.

La transición española tuvo un impacto internacional muy importante, buena muestra de ello fue la presencia de numerosos corresponsales extranjeros y el interés que el proceso despertó en los principales diarios y revistas internacionales¹².

LOS PACTOS DURANTE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: ASPECTOS GENERALES

Desde la década de los setenta del siglo pasado el clima internacional (“coexistencia pacífica”) fue favorable a la implantación de sistemas políticos democráticos. La democracia era el único régimen político con una fuerte dosis de legitimidad. Los regímenes “revolucionarios” habían entrado en crisis y perdido el apoyo de la población que sufría un creciente deterioro de sus condiciones de vida. Por último, ante la sorpresa de todos, retornaba una vieja fuente de legitimación, la “teocrática” tras la revolución irani de 1979.

En la transición española hubo numerosos pactos, siendo los más importantes los acuerdos de la Moncloa y el pacto constitucional, éste último fue consecuencia del primero. Ambos se originaron poco después de celebrarse las primeras elecciones generales. El gobierno elegido en las urnas presidido por Adolfo Suárez, se planteó la necesidad de enfrentarse de forma inmediata a la difícil situación económica que vivía España y dotar al sistema político de normas básicas aceptadas por los actores políticos, económicos y sociales. Se hizo hincapié en los primeros, pues tenían la legitimidad proporcionada por las urnas, mientras que la patronal se encontraba en fase de reconstrucción y los sin-

¹² Jaume GUILLAMET, ed., *Las sombras de la transición. El relato crítico de los corresponsales extranjeros (1975-1978)*, Valencia: Universitat de València, 2016, p. 21-25.

dicatos, ilegalizados durante la dictadura, tendrían que esperar a las elecciones sindicales de 1978 para legitimarse y conocer su auténtica representatividad.

Pero ello no era problema, ya que tanto *Alianza Popular* (AP) como la *Unión de Centro Democrático* (UCD), el *Pacte Democratic per Catalunya* y el *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) tenían una fuerte influencia en los grupos empresariales tanto a nivel nacional como regional. Mientras el *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) y el *Partido Comunista de España* (PCE) controlaban respectivamente a la *Unión General de Trabajadores* (UGT) y a *Comisiones Obreras* (CCOO).

Cuadro 1.- Principales pactos durante la Transición. Naturaleza	
Pactos políticos de ámbito general.	Pacto Constitucional (1977-78). Pacto Municipal (1979).
Pactos económicos y sociales.	Acuerdos de la Moncloa (1977). Acuerdo Básico Interconfederal (1979). Acuerdo Marco Interconfederal (1980). Estatuto de los Trabajadores (1980) Acuerdo Nacional de Empleo (1982).
Pactos sobre la Organización Territorial del Estado.	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (1982).
Pactos militares	Pacto del Capó (1981)
Pactos partidistas y de organizaciones sindicales.	Unión Nacional, Alianza Popular, Unión de Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español y Partido Comunista de España. Unión General de Trabajadores y Unión Sindical Obrera.

A continuación vamos a describir los más decisivos.

PACTOS POLÍTICOS

Fueron los más importantes de la transición española. Con el pacto constitucional se rompía una inercia histórica que había hecho imposible el acuerdo entre la mayor parte de las fuerzas políticas de un marco democrático de convivencia estable.

El punto de partida fue la aprobación por las Cortes franquistas de la *Ley para la Reforma Política*¹³(LRP). La misma se convirtió en una *ley-puente* que permitió el paso del régimen autoritario al democrático. Su aprobación implicaba que una buena parte de la clase política proveniente del franquismo

¹³ Miguel Ángel GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid: Congreso de Diputados, 2012, p. 302-339.

aceptaba una nueva legalidad basada en la legitimidad democrática, ya que se devolvía la soberanía al “pueblo”.

La LRP partía de la necesidad del auto-transformación del Estado, controlando los cambios desde el poder (reformismo). Tuvo un *carácter bifronte* ya que “permitió el paso pacífico de la legalidad franquista a la legalidad democrática” a la vez que “siguiendo la legalidad se vulnera el contenido de dicha legalidad”¹⁴. Nos encontramos pues ante una “auto ruptura”. La LRP tenía contenidos tanto de naturaleza autoritaria como democrática. Así, por un lado, recogía la legalidad franquista, pero también posibilitaba una nueva legitimidad, la democrática, emanada de unas Cortes elegidas por sufragio universal en elecciones libres y competitivas. Establecía el principio de soberanía popular, declaraba la supremacía de la ley y afirmaba que los derechos fundamentales de la persona eran inviolables.

Existe una amplia coincidencia en señalar ciertas peculiaridades del proceso constituyente español. Lucas Verdú lo califica de “singular y *sui géneris*” respecto a los antecedentes españoles y europeos. De hecho ni hubo gobierno provisional, ni se cumplió el requisito de constituir una asamblea constituyente unicameral para redactar el texto constitucional.

El proceso *auto-constituyente* se inició con la *Ley para la Reforma Política* y concluyó con la aprobación de la Constitución¹⁵. En él se combinaron dos condicionantes: el contenido de la LRP y la constitucionalización de la Corona. Ambos se presentaban como hechos consumados y suponían una línea de continuidad con el régimen anterior, característica definidora del control reformista del proceso. No estamos por tanto ante un proceso constituyente “originario e ilimitado”, sino que procede directamente de la legalidad anterior, por lo que se puede denominar como “derivativo”.

La tarea más importante que se impusieron las *Cortes* democráticas fue la de elaborar la Constitución. De acuerdo con la LRP existían tres diferentes opciones: el Gobierno podía tomar la iniciativa mediante la presentación de un proyecto de ley para su tramitación parlamentaria; la iniciativa podía provenir del propio Congreso de Diputados; y el tercero rey podía someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional de carácter constitucional. Descartada esta última, pues su ejecución sólo tenía sentido en caso de bloqueo de la situación política. El Gobierno encomendó al ministro de Justicia, Landelino Lavilla, la tarea de realizar un proyecto. La oposición de izquierdas criticó dicho procedimiento, pues le restaba protagonismo político Felipe

14 Pablo LUCAS VERDÚ, *La Octava Ley Fundamental: crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid: Tecnos, 1976. También debe de consultarse *Una Ley para la Transición*, Burgos: Caja de Burgos, 2003.

15 Francisco RUBIO LLORENTE, *La forma de poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

González afirmó que “Las Cortes se sobran y se bastan” para dotar al país de una Constitución.

El Gobierno reconsideró dicha cuestión y finalmente se decidió que una ponencia en el seno de la *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas* del Congreso de Diputados fuera la encargada de redactar un anteproyecto. El número de miembros que deberían formar la ponencia fue objeto de disputa. Finalmente, a propuesta de los socialistas, se llegó a un acuerdo para que el número fuese de *siete* (tres de UCD y uno de los grupos del PSOE, PCE, AP y vasco-catalán). Con ello UCD dejaba patente su mayoría, el PSOE sacrificaba un puesto, pero a cambio lograba excluir al *Partido Socialista Popular*, se favorecía la entrada de un nacionalista catalán (ya que los mismos eran mayoritarios en el grupo vasco-catalán), se incorporaba a un miembro del PCE, que en esos momentos mantenía una actitud posibilista, a la vez que la presencia de AP evitaba que la derecha conservadora se excluyera del proceso constituyente, lo cual hubiese sido negativo.

El procedimiento de elaboración de la Constitución tuvo las siguientes etapas: una primera dominada por los trabajos de la *ponencia*, que a su vez se dividió en tres fases: entre agosto y diciembre de 1977 se elaboró el anteproyecto; durante el mes de enero de 1978, los grupos parlamentarios presentaron las enmiendas al anteproyecto que se había publicado el 5 de enero; y, por último, la ponencia se reunió durante los meses de febrero, marzo y abril para elaborar el proyecto de constitución, publicado el 17 de abril.

Una vez realizado el proyecto, se sometió primero a debate en la *Comisión* y después en el *Pleno* de ambas Cámaras. Durante el debate en la Comisión hubo dos fases, una de confrontación y otra de consenso. En esta segunda, los dirigentes de los grupos políticos celebraron reuniones al margen de las cámaras, donde se limaron las diferencias y se tomaron los acuerdos que hicieron posible el consenso.

Los planteamientos personales de los ponentes primaron durante la elaboración del anteproyecto, momento en el que se estructuró el texto constitucional y, en opinión de Miguel Herrero¹⁶, se realizó el noventa por ciento del mismo. En la fase de consenso los acuerdos alcanzados, si bien supusieron la finalización del texto, repercutieron en la técnica jurídica, pero a cambio se obtuvo el apoyo de la mayor parte de las fuerzas parlamentarias, hecho de enorme trascendencia.

Los temas objeto de mayor disputa fueron los referidos a la inclusión del término “nacionalidades”, y como derivación a la estructura territorial del Esta-

16 El ponente constitucional Miguel HERRERO DE MIÑÓN ha dejado varias obras de gran interés, *Memorias de estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993; *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998; y, *El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003.

do; la enseñanza, ligada al papel de la Iglesia en la misma; las Fuerzas Armadas; el cierre patronal, la huelga y la ley electoral; y en menor medida la fijación de la mayoría de edad y la abolición de la pena de muerte. En todos ellos se llegó a acuerdos a través de la negociación¹⁷.

La votación puso de manifiesto el amplio consenso conseguido. En el Congreso se abstuvieron siete diputados del PNV, tres de AP, uno de minoría catalana y dos del grupo mixto; y votaron en contra cinco diputados de AP y el de *Euskadiko Ezquerria*. El mismo día también se procedió a la votación en el Senado, votando a favor 226 senadores de los 239 presentes, se abstuvieron ocho (dos del grupo mixto, uno del grupo independiente y seis del grupo vasco) y votaron en contra cinco (dos del grupo mixto y tres senadores vascos). La votación puso de manifiesto las divisiones existentes dentro de AP y la oposición de los representantes del nacionalismo vasco, hecho éste que tuvo indudables efectos en el referéndum constitucional. Este último se celebró el día 6 de diciembre, siendo la participación en el mismo del 67,1%, de los cuales un 87,9% votó afirmativamente, y un 7,8% lo hizo en contra.

El resultado del largo debate constitucional estuvo condicionado por los límites que había fijado la *Ley para la Reforma Política*, y por la toma de postura sobre algunos temas de sectores militares y de la Iglesia. La aprobación por referéndum de la LRP implicó dotar a la monarquía de *legitimidad democrática*. En ningún momento los partidos de la izquierda con representación parlamentaria, tradicionalmente republicanos, trataron de plantear un plebiscito sobre dicho tema.

Los *valores* básicos de la Constitución son: la justicia, la igualdad y el pluralismo político, los cuales se condensan en la libertad, que se constituye así como un “valor de valores”. Para poner en práctica dichos *valores* se establecen una serie de *principios* que actúan como los instrumentos necesarios para hacerlos viables, acompañados de una serie de *reglas*, en las que se tipifican supuestos de hechos con sus correspondientes consecuencias jurídicas. La concreción de los principios que informan todo el sistema son: a) Estado social y democrático de derecho, b) Monarquía parlamentaria, y c) Estado autonómico.

El problema más difícil al que se hizo frente en la elaboración de la Constitución fue romper la estructura unitaria del Estado para establecer una estructura compuesta. Dos cuestiones había que afrontar: Por un lado la del “origen” del “derecho a la autonomía” ligado con el poder constituyente; y por otro, la de la articulación concreta entre los poderes del Estado y los de las Comunidades Autónomas (CCAA). En cuanto a la primera de ellas hubo dos posturas enfrentadas, una representada por los nacionalistas catalanes, y sobre todo los

17 Soledad GALLEGO y Bonifacio de la CUADRA, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid: Tecnos, 1996.

vascos, para quienes Cataluña y el País Vasco, al igual que Castilla, eran naciones con derecho a fijar con libertad su sistema político. En cambio, para el resto del país sólo existía una nación, la española, y por tanto un solo poder constituyente. Esta última postura fue finalmente la mayoritaria.

Dicho modelo causó numerosos conflictos, que obligaron de forma reiterada al *Tribunal Constitucional* a definir las competencias de cada una de las Comunidades. Esta situación condujo a los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE) a la firma de un acuerdo en 1981 que daría lugar a la *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*, aprobada en julio de 1982. Dicha ley provocó el rechazo de los nacionalistas vascos y catalanes, presentando recurso ante el *Tribunal Constitucional*, el cual si bien sancionó en su sentencia la inconstitucionalidad de varios artículos, estabilizó el proceso autonómico y dejó sentado el principio de que el sistema se basaba en la idea de la “homogeneización final” entre las distintas CCAA, pese a la existencia de “hechos diferenciales”.

La Constitución de 1978 representó el restablecimiento jurídico-formal de la democracia en España y una indudable conquista de los sectores democráticos. Pero siendo eso lo importante, no debemos de ocultar los pasivos que contiene, tales como las imperfecciones en la técnica jurídica fruto del compromiso político y de los condicionantes con que se realizó, y las imprevisiones.

LOS PACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

El proceso de transición estuvo marcado desde el punto de vista económico por una crisis que, en palabras de Enrique Fuentes Quintana, fue “profunda, grave y mundial”¹⁸. Comenzó en 1973 en la mayoría de los países y se agravó a partir de 1979, para iniciar una tímida recuperación a finales de 1981. En el caso de España, la crisis no se dejó sentir hasta 1974, representando el fin de una larga etapa de prosperidad y el comienzo de un periodo marcado por el estancamiento y la inflación.

Los últimos gobiernos de la dictadura y los primeros de la transición fueron incapaces de hacer frente al creciente deterioro de la situación económica, más preocupados por el difícil momento político, por lo que los desequilibrios de la economía española se acentuaron. Fue el primer gobierno salido de las urnas, el que tomó conciencia de la situación, junto al resto de los actores políticos y sociales, poniendo en marcha la política del consenso en el campo económico y social con la firma de los *Acuerdos de la Moncloa* (octubre de 1977).

¹⁸ Enrique FUENTES QUINTANA, “La crisis económica española”, *Papeles de Economía Española*, 1, 1980, p. 84-136. También debe de consultarse José Luis GARCÍA DELGADO (dir.), *Economía española de la transición y de la democracia*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990.

Entre 1974 y 1981 se produjeron una sucesión de etapas de recesión y expansión de duración corta. La economía española entró en recesión tres ocasiones durante esos siete años, y los dos periodos de expansión que tuvo fueron breves y débiles. Los factores que ocasionaron esta inestabilidad, y que explican la escasa capacidad de recuperación de la economía, fueron la virulencia de los *shocks* de la oferta en una economía con significativas rigideces y la tardía e inadecuada reacción de las autoridades públicas.

Adolfo Suárez fue investido presidente de Gobierno tras las elecciones de 1977, y designó como vicepresidente segundo para asuntos económicos a Enrique Fuentes Quintana. En la *declaración programática del Gobierno* se recogía la intención de obtener “la colaboración responsable de todos los grupos sociales y partidos políticos” en un programa enérgico de lucha contra los desequilibrios económicos básicos (inflación y el déficit exterior) a través de un proceso de ajuste que se anunció como *costoso y continuado*, pero capaz de sanear la economía en un plazo de dos años.

De forma inmediata se procedió a la aprobación del *Plan Económico de Urgencia*, que constituía la primera fase de un plan más amplio. La lucha contra la inflación constituyó el objetivo prioritario, para lo que era necesario conseguir un acuerdo sobre reducción de los incrementos salariales. El planteamiento del Gobierno abría una nueva etapa basada en la negociación y el compromiso.

Durante el verano, el Gobierno inició conversaciones con el fin de obtener un amplio acuerdo en materia económica. En opinión de Fuentes Quintana la situación de la economía española constituía el principal problema político, y la *estrategia del consenso* era la más adecuada para afrontarla y resolverla. El acuerdo de los principales partidos políticos permitió llegar a un programa de saneamiento y reforma económica, firmado por el presidente del Gobierno y los máximos representantes de todos los grupos parlamentarios en el palacio de la Moncloa el día 25 de octubre, siendo posteriormente debatido y aprobado en el Congreso de los Diputados el día 27 del mismo mes. En esta sesión, Fuentes Quintana puso de manifiesto un diagnóstico de la situación económica en la que coincidían los firmantes de los *Acuerdos*. Se trataba de hacer frente a la persistente y aguda tasa de inflación, al desarrollo insatisfactorio de la producción, con una caída importante de las inversiones y una elevada cifra de paro, y por último, al intenso desequilibrio en los intercambios con el extranjero.

Los *Acuerdos de la Moncloa*¹⁹ definen un nuevo funcionamiento de la economía española al crear o desarrollar instituciones fundamentales del *Estado del Bienestar*, y posibilitar así la puesta en marcha de una política económica homologable con la practicada en distintas economías europeas como conse-

19 Joan TRULLÉN I THOMAS, *Fundamentos económicos de la transición política española*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

cuencia de la crisis económica de los años setenta. Contenía reformas políticas y económicas. Estas últimas insistían en la necesidad de definir una estrategia redistributiva a través del Estado, sobre el que recaía la definición de la política de rentas.

La reforma fiscal era una pieza básica en dicha política. Con ella se introdujo el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con carácter global, personal y progresivo. Se estableció así mismo el Impuesto sobre el Patrimonio y se reformó el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre Sociedades. El objetivo que se perseguía era igualar para 1978 la recaudación por imposición directa con la recaudación por imposición indirecta, continuando en sucesivos ejercicios con la progresividad fiscal.

Dentro de la estrategia redistributiva se establecieron medidas destinadas a la renta generada por los factores productivos, con especial referencia a los pagos directos de la *Seguridad Social*. Los Acuerdos establecieron que el Estado aumentaría su contribución, pasando de un 3,5 por ciento en 1977 a un 8,2 por ciento en 1978; así mismo se acordó que la cotización se basaría en criterios de progresividad, eficacia social y redistribución.

Las contrapartidas a los anteriores cambios se centraron en la reforma de la estructura de los presupuestos del Estado, con un incremento paulatino del sector público en términos del Producto Interior Bruto. La transformación en este sentido fue muy significativa, el sector público español en comparación con el de otros países de la *Organización de Cooperación y Desarrollo Económico* era “pequeño, intervencionista y centralizado”, en cambio al finalizar la transición había cambiado sustancialmente al menos en dos de estas características. Se había producido un incremento importante de su tamaño y se había llevado a cabo un proceso de descentralización tanto en el terreno del gasto como del ingreso público.

El aumento del gasto público se centró en las partidas destinadas al seguro del desempleo, las pensiones, la seguridad social agraria, las prestaciones farmacéuticas, la asistencia sanitaria y la educación, estableciéndose controles directos con objetivos redistributivos.

Por último, los *Acuerdos de la Moncloa* incluían una política de rentas que obligó a la subordinación de la negociación colectiva a la política macroeconómica. El crecimiento de los salarios se limitó al objetivo gubernamental de inflación, estableciendo los aumentos salariales de acuerdo con la inflación esperada y no con la inflación histórica. Esta estrategia dio lugar al inicio de una política *neocorporativa*²⁰ que orientó a los sindicatos mayoritarios en los años posteriores.

20 Jordi ROCA, *Pactos sociales y políticas de rentas. El debate internacional y la experiencia española (1977-1988)*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

En 1979 se firmó entre la CEOE y UGT el *Acuerdo Básico Interconfederal* (ABI) en el que se establecían las pautas de la negociación colectiva y el marco normativo del modelo de relaciones laborales, que debía de pasar necesariamente por dos principios: a) el reconocimiento del más amplio y más profundo juego de la autonomía de las partes interlocutoras en las relaciones laborales; y b) el reconocimiento de la presencia y actuación de las organizaciones sindicales y empresariales en todos los ámbitos de las relaciones laborales. Estos principios fueron recogidos por el *Estatuto de los Trabajadores* (1980), que fue consensuado en el Parlamento por el gobierno y el PSOE.

El enero de 1980, de nuevo la CEOE y la UGT firmaron un acuerdo (*Acuerdo Marco Interconfederal* –AMI–), al que se adhirió posteriormente la *Unión Sindical Obrera* (USO). En él se establecían los criterios básicos para regular la negociación colectiva, con carácter bianual, incluyendo cuestiones novedosas como las referencias a la productividad y al absentismo.

Ambos acuerdos supusieron la marginación de CCOO y representaron la puesta en práctica de la estrategia de la CEOE de avivar las tensiones entre los dos sindicatos mayoritarios, así como de la UGT de desbancar a CCOO del primer lugar que ocupaba por el número de representantes de trabajadores en las empresas, objetivo que conseguiría en 1982. Al mismo tiempo se puso de manifiesto la posibilidad de llevar a cabo acuerdos que moderasen los salarios sin la colaboración de CCOO.

Tras el golpe de Estado fracasado del 23 de febrero de 1981, y ante el peligro de una involución en el proceso político, se firmó en junio de dicho año el *Acuerdo Nacional sobre Empleo* (ANE), que representó el primer pacto tripartito (Gobierno, patronal y las dos principales centrales sindicales). En él se subordinó la negociación colectiva a la “prioridad política de estabilidad”. Dicho acuerdo trató de hacer frente a la cada vez más difícil situación de desempleo, tomándose medidas para fomentar la creación de puestos de trabajo y, por vez primera, estableciendo de manera explícita que los salarios negociados en convenio no garantizaban el mantenimiento del poder adquisitivo. Las centrales sindicales firmantes, CCOO y UGT, obtuvieron ventajas organizativas que iban desde la participación institucional en diversos organismos, hasta la obtención de subsidios económicos.

La transición a la democracia no provocó grandes cambios en las *estructuras sociales*, ya que predominaron los elementos de continuidad, pero sí en los *actores sociales*²¹, en especial en la situación de la mujer. Los cambios en las estructuras más importantes fueron el creciente proceso de desindustrialización y la

21 Juan Jesús GONZÁLEZ y Miguel REQUENA, *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza Editorial: 2005; Jesús M. de MIGUEL, *Estructura y cambio social en España*, Madrid, Alianza Editorial: 1998; y, Salustiano del CAMPO, *Tendencias Sociales en España (1960-1990)*, 3 vols., Bilbao: Fundación BBV, 1994.

cada vez más hegemónica sociedad de servicios, en un marco laboral condicionado por la creciente inseguridad en el empleo a causa de la puesta en marcha de medidas flexibilizadoras y desreguladoras de los mercados de trabajo.

Se iniciaron los cambios en la “familia” apareciendo nuevos modelos, con un incremento de los hogares unipersonales. La sociedad aceptó plenamente la secularización y se aprobó el divorcio con toda normalidad. La Constitución eliminó la legislación discriminatoria contra las mujeres. En 1981, se consagró la igualdad legal de la esposa con su marido, tanto en la administración y la disposición de bienes gananciales, como en el ejercicio de la patria potestad sobre los hijos.

Junto al creciente protagonismo de las mujeres, el hecho más significativo fue la creación del *Estado del bienestar*. Gracias a ello se pudo proceder a la universalización de la atención sanitaria, a garantizar el sistema de pensiones, a mejorar la educación pública y a ayudar a los desempleados. Por último, conviene destacar que la estratificación de las clases sociales era la propia de una sociedad capitalista avanzada, con un peso importante de las “nuevas clases medias”.

LOS PACTOS PARTIDISTAS

Las últimas elecciones libres se habían celebrado en España en febrero de 1936. Dada la pirámide de edad de la población en 1977, acudían a las urnas por vez primera las tres cuartas partes de la población. Este dato hacía razonable pensar que el comportamiento de los electores no respondía a una tradición político-partidista de tipo familiar. Las motivaciones que condujeron a los ciudadanos a votar a uno u otro partido tuvieron mucho que ver con el liderazgo político, que venía a sustituir la ausencia de una previa experiencia electoral. Se puede afirmar que el voto al líder se convirtió en un sustitutivo de dicha carencia.

El liderazgo fue determinante durante la transición y los primeros años de la democracia, para con el tiempo fortalecerse las posiciones ideológicas e incorporarse, ya en la década de los noventa del siglo pasado, los “componentes de evaluación racional”²². Esto se debió a la “debilidad de las convicciones”²³ ideológicas y al desconocimiento sobre el contenido de las mismas. De hecho, mientras que los ciudadanos en 1977 tenían claro lo que no querían “comunistas, falangistas, continuadores y revolucionarios”, era mucho más complicado que se mostraran a favor de una determinada tendencia ideológica “socialdemocracia, democracia cristiana, socialista y liberales”.

²² Juan J. GONZÁLEZ y Fermín BOUZAS, *Las razones del voto en la España democrática. 1977-2000*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2000, p. 15.

²³ Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio político en España 1975/1981*, vol. I, Madrid: Euroamérica, 1981, p. 162.

El mayor problema a la hora de constituir un sistema de partidos estable residió en el carácter transitorio de UCD y en la dificultad de la derecha española, no catalana ni vasca, de crear un partido sólido con posibilidades de ser alternativa de gobierno. La derecha catalana y vasca buscó en el nacionalismo su representación política, lo que les condujo a apostar más por un proyecto nacionalista que nacional.

La creación de UCD trataba de reproducir el “centro político” que existía en Europa, pero en el caso español se hizo de forma “anómala”. En Europa Occidental el “centro político” se constituía de tres grandes familias políticas: democristianos, liberales y socialdemócratas. Los grupos regionalistas existían, pero dentro de estos ámbitos ideológicos. Lo “anómalo” en España fue el peso que tuvieron las personas provenientes del *Movimiento Nacional*. Ello fue clave para aprovechar la estructura del Estado. Los gobernadores civiles y los ministros Rodolfo Martín Villa e Ignacio García fueron decisivos a la hora de conseguir la implantación de UCD a nivel local y provincial. A la hora de elegir a los candidatos los partidos de la coalición se quejaban de la presencia de personas “excesivamente colaboracionistas con el régimen anterior”²⁴.

En UCD confluyeron grupos venidos de la *semi-oposición*, que se situaban en el centro y los “azules”²⁵, con ello se facilitó la legitimación del nuevo régimen que se trataba de crear²⁶. Según Carlos Huneeus²⁷, se puso en marcha una *política consociacional* que evitaba trasladar a la sociedad una serie de conflictos partidistas y con ello facilitaba la transición a la democracia. En primer lugar, se negoció con los grupos franquistas para hacer viable el cambio por la vía legal (LRP); en segundo lugar, se negoció con los grupos de la oposición democrática para crear las bases que hicieran posible la celebración de elecciones democráticas (“comisión de los nueve”); y, en tercer lugar, se negoció entre los propios sectores de la derecha y el centro para hacer posible un partido de gobierno.

24 Eduardo NAVARRO, *La sombra de Suárez*, Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2014, p. 133, 193 y 194.

25 *Federación de Partidos Demócratas y Liberales; Federación del Partido Popular; Federación Social Demócrata; Partido Social Demócrata de España; Partido Socialdemócrata Independiente; Partido Demócrata Cristiano; Partido Demócrata Popular; Federación Social Independiente; Partido Progresista Liberal; Partido Liberal; Unión Social Demócrata Española; Partido Social Liberal Andaluz; Partido Gallego Independiente; Unión Canaria; Unión Demócrata de Murcia; y, Acción Regional Extremeña*. La gran mayoría de estos partidos eran pequeños grupos, como afirmaba Garrigues Walker “mis bases caben en un taxi” (*partido-taxí*).

26 Gisuppe DI PALMA habla de la “legitimación en relación con el pasado” (*backward legitimation*), en “¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en el sur de Europa”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, parte I: 4, otoño 1979, p. 125-145; parte II: 6, primavera 1980, p. 133-145.

27 *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

Democristiano	29,8%
Liberales	13,3%
Socialdemócratas	11,5%
Independientes (Movimiento Nacional)	34,5%
Regionalistas	11,5%

La heterogeneidad de la coalición complicó su vida política. Se mantuvo mientras que los resultados electorales fueron positivos. En esos momentos, además, se confiaba en la capacidad de liderazgo de Adolfo Suárez, pero cuando su “buena estrella” comenzó a declinar, las tensiones se agudizaron y las críticas personales se hicieron públicas, muchas de ellas auténticas descalificaciones, dando al traste con el proyecto político.

Tras ganar las elecciones de junio de 1977, UCD se puso al frente del Gobierno iniciando la época del *consenso* que tuvo dos momentos estelares ya señalados: por un lado, los *Acuerdos de la Moncloa* en octubre de 1977, y por otro lado, la aprobación de la *Constitución*, diciembre del año siguiente.

Durante el mes de diciembre de 1977, el *Consejo Político* comunicó a todos los partidos integrados en la coalición que debían de proceder a auto-disolverse para fusionarse en un único partido. Esta decisión planteó críticas, pero en esos momentos Suárez era intocable y sus decisiones acatadas. En opinión de Rodolfo Martín Villa, partidario de la constitución de un partido unitario, la decisión no fue acertada, ya que pese a la unificación las “familias siguieron haciendo la guerra por su cuenta”²⁸. En octubre del año siguiente se celebró su primer congreso, que confirmó la tendencia centralizadora, creando una estructura presidencialista, reforzando con ello el liderazgo de Adolfo Suárez.

Tras la aprobación de la *Constitución* se procedió a la disolución de las Cámaras y la celebración de nuevas elecciones generales el 1 de marzo de 1979, que supusieron una nueva mayoría relativa para UCD. Dicho resultado le permitía seguir gobernando.

Poco después, en el mes de abril, se celebraron las elecciones municipales. UCD fue el partido más votado y el que obtuvo un mayor número de concejales y alcaldías, debido a su mayor implantación en zonas rurales. Sin embargo, la diferencia de votos con el segundo partido, el PSOE, se redujo en 200.000 en poco más de un mes. Las elecciones supusieron un triunfo político para la izquierda. El acuerdo en los ayuntamientos más importantes entre PSOE-PCE posibilitó el acceso en las grandes ciudades de alcaldes socialistas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla...)²⁹. Este significativo hecho supuso para el

28 Rodolfo MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*, Barcelona: Planeta, 1984, p. 83.

29 Josep M. VALLÉS y Jordi SÁNCHEZ PINCAYOL, “Las elecciones municipales en España entre

PSOE una plataforma electoral y política, que junto al abandono de ciertos planteamientos ideológicos (*Congreso Extraordinario*, septiembre de 1979), la descomposición de UCD y el liderazgo de Felipe González fueron decisivos para el triunfo de los socialistas en octubre de 1982.

A partir de las elecciones municipales se celebraron cuatro elecciones más (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) hasta las generales de 1982. En ellas se puso de manifiesto los siguientes cambios: el progresivo hundimiento de UCD, superada indistintamente por los nacionalistas, la izquierda y la derecha; la existencia de subsistemas electorales en las denominadas comunidades históricas; y el anuncio del futuro mapa electoral establecido en las elecciones andaluzas, donde el PSOE se convirtió en el partido predominante y AP se situó en segundo lugar.

La situación política entre 1979 y 1982 tendió a complicarse debido a múltiples hechos que se autoalimentaban entre ellos: una nueva agudización de la crisis económica, acompañada de una alta conflictividad laboral; el incremento de los atentados terroristas; el aumento de la actividad golpista; la indefinición de los primeros pasos del *Estado Autonómico*; y las luchas interna y la descomposición creciente del partido gobernante. Los datos y hechos sucedidos también muestran que UCD fue perdiendo apoyos de la patronal (CEOE) y de la *Conferencia Episcopal Española*.

Tras las elecciones municipales las luchas internas en UCD se intensificaron. En este clima de enfrentamientos y pese a que Suárez seguía pensando que nadie iba a romper el partido, se presentó por parte del PSOE una moción de censura. Felipe González mostró su capacidad de liderazgo. Como era de prever la moción de censura no triunfó, pero políticamente Suárez quedó agotado y sin capacidad de respuesta, por lo que fue un éxito para el PSOE. Suárez había perdido la iniciativa, la frescura y la capacidad de liderazgo. Su dimisión era cuestión de tiempo.

Finalmente dimitió como presidente del Gobierno el 29 de enero del 1981. Suárez había tenido siempre cierta dependencia del rey, sobre todo cuando fue nombrado presidente de Gobierno en el verano de 1976. La relación con el monarca fue cordial, mientras que no se inmiscuía en sus asuntos privados, pero desde 1979 se fue enfriando hasta hacerse muy complicada. Éste también fue un factor a considerar en la dimisión, junto a los enfrentamientos en el seno de UCD.

Una vez que se produjo la dimisión, los acontecimientos se precipitaron. Había que elegir un nuevo presidente de Gobierno y el designado fue Leopoldo Calvo Sotelo. Durante su investidura se produjo el golpe de Estado fracasado del 23-F. Finalmente Calvo Sotelo fue elegido presidente de Gobierno.

Durante 1982 se concretó el colapso de UCD, primero con la salida de Miguel Herrero y tres diputados más que se integraron en AP; poco después

1979 y 1991: balance provisional”, en Pilar del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994, p. 365-381.

Fernández Ordoñez fundaría el *Partido de Acción Democrática* que terminaría en el PSOE. A ello se añadió el abandono del propio Adolfo Suárez, que creó el *Centro Democrático y Social* y la salida de los democristianos y liberales que terminarían en AP. Javier Tusell ha puesto de manifiesto que fueron “la frivolidad y la inconsciencia empleada en las disputas internas las que liquidaron la Unión de Centro Democrático como partido”³⁰.

El nuevo presidente del UCD, Landelino Lavilla, demasiado hizo presentándose a las elecciones, las cuales constituyeron un auténtico fracaso para dicha formación política al perder 4.866.854 votos, 157 escaños en el Congreso y 116 en el Senado. Aunque ya era un “cadáver político” no se disolvió formalmente el 18 de febrero de 1983.

EL PACTO DEL CAPÓ

Una amenaza permanente al proceso de transición a la democracia fue el involucionismo y el golpismo. La estrategia de la extrema derecha tenía por objetivo provocar la intervención militar para quebrar el proceso de democratización. En el plano civil, debido al escaso apoyo electoral, fomentaron una *estrategia de tensión*, incentivando conflictos escalonados con el fin de trasladar a la opinión pública una situación dramática para la convivencia de los españoles. Los sucesos de “Montejurra 76” o los asesinatos de Atocha, en enero de 1977, de cuatro abogados y un empleado de un despacho laboralista de CCOO, muestran bien a las claras la intención de provocar una regresión autoritaria. Grupos armados vinculados al involucionismo y a los aparatos de Estado pusieron en marcha la “guerra sucia” que entre 1976 y 1980 realizaron hasta 80 atentados causando 33 muertos.

Por su parte el golpismo convivió con la transición, convirtiéndose en una amenaza factible desde la legalización del PCE el 9 de abril de 1977³¹. Tras numerosos incidentes con sectores militares y en un clima marcado por el segundo impacto de la crisis económica mundial, los desajustes en la puesta en marcha del sistema autonómico, la oleada terrorista de ETA, la ruptura del partido gubernamental (UCD) y la dimisión provocada de Adolfo Suárez, se concretó un golpe de Estado durante la sesión de investidura del candidato a la presidencia del Gobierno Leopoldo Calvo Sotelo.

El 23 de febrero de 1981 se produjo el golpe de Estado, pero fracasó³². No obstante, el secuestro del ejecutivo y el legislativo por parte de los golpistas

³⁰ *La transición española a la democracia*, Madrid: Historia 16, 1991, p. 149.

³¹ Amadeo MARTÍNEZ INGLÉS, *La Transición Vigilada. Del Sábado Santo ‘rojo’ al 23-F*, Madrid: Temas de Hoy, 2004

³² Roberto MUÑOZ BOLAÑOS, *23-F. Los golpes de Estado*, Madrid: Última Línea, 2015. Este libro constituye la versión más reciente del “golpe”, conteniendo un importante aporte documental y mostrando argumentos sólidos en la explicación de lo sucedido. También se debería de consultar la larga

condujo al denominado “Pacto del Capó” firmado por el teniente coronel Antonio Tejero y el general de división Alfonso Armada³³. El contenido de dicho “pacto” implicaba que de los asaltantes y participantes en el golpe no debían de ser inculcados de tenientes para abajo, ocasionando diferentes interpretaciones entre la Guardia Civil y los miembros de la División Acorazada. Lo llamativo es que los firmantes estaban involucrados en el golpe, siendo ambos condenados por el *Tribunal Supremo* a 30 años de prisión por delito de rebelión militar. Aunque se negó la existencia de dicho “pacto” la realidad fue que los ocho tenientes juzgados por el *Consejo Supremo de Justicia Militar* fueron absueltos por “obediencia debida”.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como conclusión general de este trabajo, podemos decir que el camino más utilizado para llegar a la democracia desde regímenes políticos no democráticos desde el último tercio del siglo pasado fue la transición, aunque también hubo fundaciones democráticas, reformas y revoluciones. Las transiciones dieron excelente resultados, al ser muy escasas las regresiones autoritarias (Turquía, Perú,...) y tener costos poco traumáticos para las sociedades de los países que se llevaron a cabo.

Los procesos reformistas convivieron con los rupturistas dentro de las transiciones. En España se produjo un proceso reformista donde primo, hasta las elecciones de 1977, la presión “desde abajo”. A partir de dicho momento, al poder contar con representantes legítimos las políticas de presión fueron remplazadas por acuerdos de elites. Estos últimos pactos, supusieron avances muy significativos en el campo político y económico, aunque tuvieron un importante coste para los actores sociales que vieron como perdían el apoyo de la población.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Fernando ÁLVAREZ DE MIRANDA, *Del ‘contubernio’ al consenso*, Barcelona: Planeta, 1985.
- Juan C. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona: Anagrama, 1998.
- Juan Francisco FUENTES, *Adolfo Suárez. Biografía política*, Barcelona: Planeta, 2011.

entrevista realizada por José Manuel CUENCA TORIBIO, *Conversaciones con Alfonso Armada. El 23-F*, Madrid: Actas, 2001.

³³ Eduardo FUENTES GÓMEZ SALAZAR, *El pacto del capó. El testimonio clave de un militar sobre el 23-F*, Madrid: Temas de Hoy, 1994.

- Eduardo FUENTES GÓMEZ SALAZAR, *El pacto del capó. El testimonio clave de un militar sobre el 23-F*, Madrid: Temas de Hoy, 1994.
- Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993.
- Carlos HUNEEUS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.
- Landelino LAVILLA ALSINA, *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017.
- Rodolfo MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*, Barcelona: Planeta, 1984.
- Gregorio PECES BARBA, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- Jordi ROCA, *Pactos sociales y políticas de rentas. El debate internacional y la experiencia española (1977-1988)*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

ARTÍCULO RECIBIDO: 11-11-16, ACEPTADO: 02-03-17