

VIII. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO, 1977-1978

Las elecciones del 15 de junio y el inicio del proceso constituyente.

La campaña de las elecciones del 15 de junio fue una auténtica fiesta democrática, con una elevada asistencia de ciudadanos a los múltiples actos públicos de los recién legalizados partidos políticos, especialmente los organizados por comunistas y socialistas. La limpieza del proceso electoral no debe ocultar, sin embargo, que desde las instituciones gubernamentales no se escatimaron recursos para favorecer a la coalición liderada por Adolfo Suárez, así como que algunos partidos -republicanos y de extrema izquierda- no pudieron concurrir a las urnas con sus propias siglas, al no haber sido todavía legalizados.

Con una participación del 78,7 por 100 del censo electoral, la jornada del 15 de junio de 1977 abrió una nueva etapa en la transición española hacia un régimen democrático. La UCD, una coalición de pequeños grupos demócrata-cristianos, liberales, socialdemócratas y regionalistas, con una importante presencia de políticos procedentes del Movimiento Nacional, liderada por el presidente del gobierno Adolfo Suárez, obtuvo en las elecciones al Congreso de Diputados el 34 por 100 de los votos y 165 escaños; el PSOE, con su primer secretario Felipe González como candidato a la presidencia del gobierno, quedó en segunda posición con el 28 por 100 de los votos y 118 diputados. El PCE-PSUC, encabezado por el veterano Santiago Carrillo, obtuvo el 9 por 100 de los sufragios y 20 escaños. AP, con numerosos ex ministros franquistas encabezados por Manuel Fraga, no logró rebasar el 8 por 100 de los votos y obtuvo 16 diputados, y la candidatura Unidad Socialista-Partido Socialista Popular, liderada por Enrique Tierno Galván, logró el 4 por 100 de sufragios y seis escaños. La distorsión de la proporcionalidad, fruto de la norma electoral que prescindía interesadamente de la extrema desigualdad poblacional de las provincias españolas, infrarrepresentando a las más pobladas, permitió que UCD alcanzara el 47 por 100 de los escaños y el PSOE el 33 por 100, en tanto que el PCE-PSUC vio reducida su representación en escaños al 5 por 100, AP al 4 por 100, y US-PSP al 1 por 100. La coalición Pacte Democràtic per Catalunya, formada en torno a Convergència Democràtica de Catalunya y liderada por Jordi Pujol, logró 11 escaños, aunque hubo de conformarse con la tercera posición en las preferencias del electorado catalán, igualada con la coalición gubernamental, ambas detrás de socialistas -15 escaños- y comunistas -ocho escaños-. El PNV, con el histórico dirigente Juan Ajuriaguerra a la cabeza, obtuvo una ajustada victoria en el País Vasco con ocho diputados, seguido a muy corta distancia por el PSE-PSOE, que logró siete. Sin duda, el mayor fracaso electoral de la jornada del 15 de junio fue el de Federación Demócrata Cristiana, dirigida por Joaquín Ruiz-Giménez y José María Gil Robles, que no se presentó en Cataluña y el País Vasco al existir partidos demócrata-cristianos nacionalistas -PNV y UDC-, y cuyas candidaturas en el resto de España apenas lograron un 1,5 por 100 de los votos y ningún escaño. En las elecciones para el Senado, formado por 4 senadores elegidos por cada provincia mediante un sistema mayoritario, más los de designación real, la UCD obtuvo una amplia victoria, aunque rápidamente quedó claro que dicha cámara tendría un papel secundario.

El mapa electoral español, que configuró un sistema de «bipartidismo imperfecto», con dos formaciones que reunían al 63 por 100 de los sufragios, y otras dos a notable distancia, se reproducía en la mayoría de las regiones españolas, con algunas variaciones derivadas de un mayor voto conservador -especialmente en Galicia, Extremadura, Castilla-León, Cantabria, Baleares y Canarias- o progresista -en Madrid, Andalucía, País Valenciano y Asturias-. Pero en Cataluña y en el País Vasco se dibujaron mapas electorales distintos; en Cataluña con el claro triunfo de la coalición Socialistas de Cataluña (28,4 por 100), seguida de los comunistas del PSUC (18,2 por 100) y de la coalición nacionalista PDC (16,8 por 100), en tanto UCD quedaba relegada a la cuarta posición (16,8 por 100) y AP a la marginalidad (con un 3,5 por 100); en suma con el 75 por 100 de los sufragios del electorado catalán depositados a favor de formaciones catalanistas que reivindicaban la restauración inmediata del Estatuto de Autonomía a las anteriores candidaturas hay que añadir la coalición de centristas y demócrata-cristianos, Unión del

Centre i de la Democràcia Cristiana de Catalunya, con el 5,6 por 100 de los votos y 2 escaños, y Esquerra Catalana que permitió a la alianza legal ERC obtener 1 diputado con el 4,5 por 100 de los sufragios. En las elecciones para el Senado, la coalición catalanista-izquierdista Entesa dels Catalans obtuvo 12 de los 16 senadores elegidos en las cuatro circunscripciones. En el País Vasco, la coalición gubernamental obtuvo un escaso 13,1 por 100 de los sufragios, a notable distancia del PNV (29,1 por 100) y del PSE-PSOE (28,2 por 100), formaciones que reivindicaban la restauración del autogobierno vasco, junto con Euzkadi Euzkera, que obtuvo el 6,3 por 100 de los votos; por su parte AP logró el 9,4 por 100 de los sufragios.

Con el triunfo de UCD Adolfo Suárez fue confirmado al frente de un gobierno de composición tan heterogénea como la coalición triunfante en las urnas. El teniente general Manuel Gutiérrez Mellado continuó como vicepresidente primero y al mismo tiempo ministro de Defensa, lo que implicó la desaparición de los ministerios de las tres armas, el prestigioso economista Enrique Fuentes Quintana fue designado vicepresidente segundo responsable de Asuntos Económicos, y Fernando Abril Martorell, vicepresidente tercero encargado de los Asuntos Políticos. Demócrata-cristianos conservadores ocuparon destacadas carteras -Marcelino Oreja, Asuntos Exteriores; Landelino Lavilla, Justicia; Adolfo Cañero, Educación-, junto con políticos que se identificaban como socialdemócratas -Francisco Fernández Ordóñez, Hacienda-, liberales -Joaquín Garrigues Walker, Obras Públicas y Urbanismo; Ignacio Camuñas, Relaciones con las Cortes-. Estaban también presentes los «azules», denominación aplicada a quienes procedían del aparato del extinto Movimiento Nacional como el propio Suárez y Rodolfo Martín Villa, responsable de Interior. Pero la UCD carecía de la mayoría absoluta en el Congreso, y una alianza con AP fue descartada dadas las posiciones tan conservadoras del grupo liderado por Manuel Fraga, inaceptables para una parte de la coalición gubernamental, y que además imposibilitaban un mismo acuerdo con las fuerzas políticas de izquierdas y nacionalistas para configurar un nuevo ordenamiento político. Tampoco existía acuerdo para cualquier otra fórmula de mayoría parlamentaria, incluido el gobierno de concentración propugnado por el PCE para conducir un proceso constituyente y al mismo tiempo hacer frente al severo deterioro de la situación económica, por lo que Suárez optó sin vacilación por gobernar en minoría buscando acuerdos parlamentarios con otras fuerzas políticas.

Entre las primeras decisiones del nuevo gobierno destaca la solicitud de apertura de negociaciones para la integración española en la Comunidad Económica Europea, formulada el 28 de julio, con el apoyo de la mayor parte de fuerzas políticas. Cuatro meses más tarde, el 26 de noviembre, España era admitida en el Consejo de Europa con el voto unánime de sus miembros.

Pero para el nuevo gobierno, como para las cámaras elegidas, la cuestión política principal que debía afrontarse era la continuación de la «reforma» política, que se había convertido ya en «ruptura» -aunque todavía muy incompleta- con la legalidad y con las instituciones franquistas. El resultado electoral del 15 de junio fue decisivo para marginar opciones de cambio limitado, o sometido a controles formales al margen de la voluntad popular, como ha sucedido en otros procesos de cambio político. No era posible que las nuevas Cortes se ocuparan solamente de reformar las Leyes Fundamentales de la dictadura, aunque esa fuera la pretensión inicial de la neofranquista AP, cuando los grupos políticos identificados con el franquismo -como la Alianza Nacional «18 de julio», Falange Española y de las JONS o Fuerza Nueva- no habían obtenido ni un solo escaño en toda España. Y aunque las elecciones no habían sido convocadas para elegir unas cámaras constituyentes, estas adquirieron inevitablemente tal carácter, de acuerdo con las propuestas programáticas más explícitas de la oposición izquierdista y nacionalista, compartidas por sectores amplios de la UCD.

Tras el fracaso de una primera tentativa gubernamental de encargar la elaboración de un proyecto de constitución a un grupo de expertos, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso fue la encargada de redactar el texto constitucional, a partir de una ponencia de siete miembros integrada por Miguel Herrero y Rodríguez Miñán, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros, por UCD, Gregorio Peces-Barba, por el PSOE, Jordi Solà Tura, por el PCE-PSUC, Manuel Fraga, por AP, y Miquel

Roca Junyent en representación de los nacionalistas catalanes y vascos, aunque estos últimos rechazaron tal representación. Se inició así la llamada política de «consenso», que trascendió pronto la cuestión constitucional, y que tuvo otras expresiones importantes, especialmente en los denominados Pactos de la Moncloa, y que consistió en alcanzar acuerdos mínimos ampliamente compartidos, con frecuencia tras largas y reser-vadas negociaciones, sobre los problemas de mayor relevancia de la sociedad española y, particularmente, sobre la configuración del sistema democrático.

La política del consenso fue indudablemente decisiva para alumbrar una Constitución aceptada casi unánimemente por las principales fuerzas políticas españolas, así como para hacer frente a los problemas del bienio 1977-1979, cuando las amenazas al proceso de cambio fueron claras y las nuevas instituciones aún frágiles. Pero la política de consenso tuvo un elevado precio, especialmente para la izquierda, y sobre todo para la comunista, al recluir el debate político en círculos muy restringidos y tender a diluir, al menos aparentemente, las diferentes opciones políticas. Esto contribuyó a la desmovilización política de sectores que habían sido muy activos desde los últimos años de la dictadura, convertidos ahora en testigos de decisiones en ocasiones apenas explicadas, así como a reforzar una cultura política pasiva, muy extendida en la sociedad española, favorecida por la propia larga etapa dictatorial y acentuada por las pautas de la sociedad de consumo extendidas desde la década de los años sesenta.

La ponencia constitucional finalizó sus trabajos en abril de 1978, iniciándose en mayo los debates en la Comisión Constitucional, donde surgieron algunas diferencias importantes, reconducidas tras nuevas sesiones negociadoras desarrolladas de forma confidencial entre ucedistas y socialistas. Tras los sucesivos debates en el Congreso y en el Senado, el proyecto constitucional fue definitivamente aprobado el 31 de octubre. En el Congreso 325 diputados votaron a favor, seis en contra -cinco diputados de AP y el diputado de EE- y 14 se abstuvieron, entre ellos todos los diputados del PNV, el de ERC y algunos diputados de AP. En el Senado la votación dio como resultado 226 votos a favor, cinco en contra y ocho abstenciones. El 6 de diciembre de 1978 el proyecto constitucional fue sometido a referéndum: participó el 67 por 100 del censo electoral, porcentaje sensiblemente inferior al de las elecciones de junio de 1977 y al referéndum de diciembre de 1976; los votos afirmativos alcanzaron el 87 por 100, y los negativos el 7 por 100. En el País Vasco la participación se redujo al 45 por 100, como consecuencia de la actitud abstencionista adoptada por el PNV al no lograr la constitucionalización de los llamados «derechos forales», actitud que tuvo un amplio eco en Guipúzcoa y Vizcaya; los votos afirmativos fueron el 68 por 100 y los negativos el 23 por 100, atribuibles al rechazo propagado por el nacionalismo radical. Por el contrario, la participación fue en Cataluña semejante a la media española, y los votos afirmativos superiores (90 por 100) e inferiores los negativos (4 por 100), lo que confirmó las acusadas diferencias políticas entre ambas comunidades, pese al común elemento nacionalista.

Al margen del fenómeno vasco, el crecimiento de la abstención en toda España fue expresión de varios factores, entre ellos la creciente desmovilización política, un cierto cansancio del electorado, y lo que fue denominado el «desencanto», es decir, la extensión entre sectores relativamente amplios y situados en la izquierda social de una difusa insatisfacción ante los límites del proceso de cambio político, ante la prudencia impuesta por la continuada amenaza de una eventual desestabilización e incluso involución política, y ante las formas de actuación predominantemente institucional adoptadas por la mayoría de los partidos.

La Constitución de 1978 afirma, en su artículo primero, que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», que la soberanía nacional reside en el pueblo español y que la forma política del Estado es la monarquía parlamentaria. Los artículos sexto y séptimo se dedican a los partidos políticos, que expresan el pluralismo político y son «instrumento fundamental para la participación política», y a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales, que «contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les

son propios», garantizándose la libre actividad de todos ellos dentro del respeto a la Constitución. Por su parte, el artículo octavo establece que la misión de las Fuerzas Armadas es «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

El título primero está dedicado a los derechos y deberes fundamentales, que son descritos detalladamente, e incluye la abolición de la pena de muerte. Temas delicados, como la eventual despenalización del aborto o la educación, se solventaron mediante formulaciones ambiguas que inevitablemente remitan a interpretaciones futuras, o mediante un equilibrio entre las distintas posiciones sustentadas por las principales formaciones políticas. Así, el artículo 15 establece que «todos tienen derecho a la vida», lo que permitirá a ambos después, con un gobierno del PSOE, la promulgación de una ley de despenalización parcial del aborto; y el artículo 27 reconoce la «libertad de enseñanza», pero también que «los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos», así como el derecho a la educación, el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica y la autonomía de las universidades. El artículo 28, consagra la libertad de sindicación y el derecho de huelga, en tanto que el artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, y el 38 «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». El capítulo tercero del texto constitucional se ocupa, también extensamente, de los denominados derechos económicos y sociales, y establece en el artículo 40 que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa». En el título sexto, dedicado a la Economía y Hacienda, se establece que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general» -artículo 128-, y que los poderes públicos «establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción» -artículo 129-. El artículo 131 por su parte establece que el Estado «podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». El título octavo está dedicado a la organización territorial del Estado, y los títulos noveno y décimo se ocupan del Tribunal Constitucional y de la reforma constitucional. Una disposición derogatoria enumera la totalidad de leyes fundamentales franquistas, formalizando así la plena ruptura con el régimen dictatorial.

Los orígenes del Estado de las Autonomías

El artículo 137 de la Constitución establece que el «Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas», así como que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». El texto constitucional, por tanto, abre la posibilidad de un profundo cambio en la estructura territorial española, rompiendo una tradición centralista llevada a posiciones extremas por la dictadura franquista.

Los orígenes inmediatos del denominado Estado de las Autonomías están en los resultados electorales del 15 de junio de 1977. Como se ha explicado en páginas anteriores, los electores catalanes y vascos expresaron sin lugar a dudas una clara voluntad autonomista, coincidente con las propuestas que habían propugnado el antifranquismo, y forzaron al gobierno presidido por Suárez a dar respuestas inmediatas. En Cataluña, los diputados electos, con una fuerte presencia socialista y comunista, formaron rápidamente una Asamblea de Parlamentarios que reclamó la restauración del Estatuto de Autonomía. Pero, en un hábil manobra, Suárez invitó a Madrid al presidente de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas, con quien ya se habían mantenido algunos contactos, logrando neutralizar así el protagonismo político y las iniciativas de los parlamentarios, aunque al precio de aceptar la legitimidad representada por el veterano político republicano y abrir las puertas a decisiones impensables hasta muy poco antes. Tarradellas, por su parte, se encontró con la oportunidad de recuperar protagonismo político e incluso legitimar su política presidencial en el exilio. Aunque no hubo acuerdos inmediatos, las negociaciones quedaron abiertas y en septiembre, tras la *Diada Nacional* catalana, con centenares de miles de

mani-festantes en las calles de Barcelona, el gobierno aprob³ un decreto-ley que restablec³a provisionalmente la Generalitat de Catalu³±a, aunque sin restaurar el Estatuto de Autonom³a de 1932. Pocos d³as despu³os Tarradellas era nombrado presidente, regre-sando triunfalmente a Barcelona a finales de octubre. La Gene-ralidad provisional, con un gobierno de concentraci³n formado por socialistas, comunistas, nacionalistas, centristas y republi-canos, ten³a muy escasas competencias y se apoyaba en la Dipu-taciOn de Barcelona, de la que Tarradellas hab³a sido nombrado tambi³n presidente, pero la carga simb³lica de su mera existen-cia tuvo un impacto extraordinario.

En el Pa³s Vasco, el gobierno de Su³irez intent³ una operaci³n semejante a la catalana, pero el presidente vasco en el exilio, Jes³os Mar³a de Leizaola, cedi³ todo el protagonismo a la Asamblea de Parlamentarios, por otra parte mucho menos izquierdista que la catalana, Una Asamblea en la que apareci³ de inmediato la con-flictiva cuesti³n navarra, al rechazar incorporarse los parlamen-tarios navarros de UCD, representantes de la lista m³is votada en aquel territorio. Despu³os de largas y tensas negociaciones, y dejando los puntos de desacuerdo a la espera de la elaboraci³n del texto constitucional, se cre³ en diciembre el Consejo Gene-ral Vasco, presidido por el veterano socialista Ram³n Rubial.

El establecimiento de ³rganos provisionales de autogobierno en Catalu³±a y en el Pa³s Vasco fije un est³mulo para las reivin-dicaciones autonomistas en muchas regiones, confluyendo en ese proceso las posiciones de la izquierda socialista y comunista, favorable a una estructura federal del Estado, las propuestas de grupos autonomistas aparecidos al final del franquismo, cuando el rechazo al centralismo identificado con la dictadura se extendio ampliamente, y las actitudes de sectores de la propia UCD, que inclu³a en su seno regionalistas de Andaluc³±a, Murcia, Extre-madura, Galicia y Canarias. As³-, a lo largo de 1978 se estable-cieron instituciones preauton³micas -Juntas o Consejos Gene-rales- en Galicia, Pa³s Valenciano, Arag³n, Andaluc³±a, Canarias, Extremadura, Castilla y Le³n y Castilla-La Mancha, aunque sin una previa definici³n del modelo de organizaci³n territorial del Estado. Todo ello condicion³ inevitablemente la elaboraci³n del texto constitucional.

En la redacci³n del art³culo segundo de la Constituci³n confluyeron dos planteamientos distintos -Espa³±a naci³n ³nica y Espa³±a Estado plurinacional- que dieron lugar finalmente una f³rmula consensuada, pero confusa y equ³voca. La primera redac-ci³n del art³culo dec³a que la Constituci³n ³«se fundamenta en la unidad de Espa³±a y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonom³a de las nacionalidades y regiones que la integran³», pero tras sucesivas negociaciones se reformul³, fun-damentando la Constituci³n ³«en la indisoluble unidad de la Naci³n espa³±ola, patria com³n e indivisible de todos los espa³±oles, y reconoce el derecho a la autonom³a de las nacionalida-des y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas³». Se manten³a as³- el cuestionado concepto de ³«nacionalidades³», sin definir, aunque con el sobreentendido que era aplicable a Cata-lu³±a y al Pa³s Vasco, donde exist³an identidades nacionales cla-ramente expresadas pol³ticamente, y a Galicia, con una lengua propia y un Estatuto refrendado durante la Segunda Rep³blica, se introduc³an las formulaciones ³«naci³n espa³±ola³» y ³«patria com³n³» y se enfatizaba su indivisibilidad.

El t³ulo octavo de la Constituci³n regul³, sin explicitarlo cla-ramente, dos situaciones diferentes: el autogobierno de aquellas comunidades que reclamaban el reconocimiento de su identidad nacional -con todos sus elementos simb³licos incluidos-, y la descentralizaci³n del Estado mediante administraciones auto-n³micas para todas las regiones que lo desearan. Sin embargo, la frontera entre las nacionalidades, a las que se denomin³ ³«his-t³ricas³», y las regiones no era clara e indiscutible: por ejemplo, en Andaluc³±a y en el Pa³s Valenciano exist³an potentes movi-mientos autonomistas fundamentados en la afirmaci³n de una identidad diferenciada. Todo lo anterior determin³ que esta cues-ti³n fuera de las m³is conflictivas en la elaboraci³n del texto cons-titucional, y que se optara en muchas ocasiones por la m³xima ambig³edad o por remitir al futuro desarrollo constitucional la resoluci³n de determinados problemas. En todo caso, la Cons-tituci³n estableci³ la posibilidad de crear Comunidades Aut³-nomas, fij³ los procesos para elaborar y aprobar los Estatutos de Autonom³a, defini³ las instituciones de autogobierno -legisla-tivas y ejecutivas- y sus competencias. Una disposici³n transi-toria agilizaba el proceso en los

«territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de

Autonomía», es decir en Cataluña, País Vasco y Galicia. Se fijaban dos vías para acceder a la autonomía, una permitía disponer de las instituciones de mayor rango -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia- y las máximas competencias; otra contemplaba unas instituciones de menor rango y menores competencias, al menos durante un período inicial de cinco años. Sin embargo, a finales de 1978, a pesar de la existencia de órganos preautonómicos y de las posibilidades constitucionales, no estaba todavía clara la opción de la generalización de las Comunidades Autónomas que más adelante se impuso, manifestándose problemas en regiones uniprovinciales, e incluso respecto a la inclusión o exclusión de determinadas provincias en una Comunidad Autónoma.

Los Pactos de la Moncloa

La elaboración y aprobación de la Constitución concentró gran parte de la actividad política en la segunda mitad de 1977 y a lo largo de 1978, pero al mismo tiempo el gobierno tuvo que hacer frente al agravamiento de la crisis económica, a tensiones sociales, al recrudecimiento del terrorismo etarra, que se negaba a aceptar la legitimidad democrática de las instituciones nacientes, a las expresiones de malestar de sectores franquistas, espolcados por el terrorismo, y a tentativas involucionistas, todo ello asegurando la estabilidad política. Para tal empresa era imprescindible el concurso de la oposición, al menos mientras no culminara la elaboración de la Constitución. Los Pactos de la Moncloa fueron la respuesta de las fuerzas políticas ante tal coyuntura. La apertura de conversaciones propuesta por el gobierno de la UCD fue rápidamente apoyada por el PCE -partidario de formar un gobierno de concentración- y con menor entusiasmo por el PSOE, preocupado por afianzarse como la alternativa al gobierno centrista.

Los denominados Pactos de la Moncloa, suscritos por las principales formaciones parlamentarias en octubre de 1977, estaban formados por dos acuerdos, el primero sobre «el programa de reforma y saneamiento de la economía», y el segundo «sobre el programa de actuación jurídica y política». Este último establecía una serie de compromisos, básicamente de cumplimiento gubernamental, relativos al respeto de la libertad de expresión y a la regulación de los medios de comunicación de titularidad estatal, al ejercicio del derecho de reunión y del derecho de asociación, a las reformas urgentes del Código penal -por ejemplo, despenalizando el adulterio y la expedición de anticonceptivos-, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y del Código de justicia militar, a la definición de una nueva política de orden público basada en una concepción depurada de «contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos», y a la reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público. En síntesis, se trataba de iniciar con carácter urgente una regulación de la vida pública acorde con los principios democráticos que inspiraban la elaboración del texto constitucional.

El primer acuerdo, de naturaleza económica, era una respuesta también urgente ante una situación insostenible, y contemplaba una política de rentas, un conjunto de reformas estructurales y una serie de medidas de estabilización; los tres ámbitos estaban evidentemente interrelacionados porque la estabilización requiere la limitación del crecimiento salarial y ésta estaba condicionada por las reformas estructurales.

En 1977 la situación económica era crítica. La subida del precio del petróleo de 1973 y la recesión mundial que la siguió habían tenido un impacto inmediato en la economía española, que en 1974 dejó de crecer, aunque no fue hasta 1975 cuando la recesión se hizo patente en España; en el año en que murió Franco se inició el cierre creciente de empresas y la destrucción de empleo con el consiguiente aumento del paro, agudizado por llegada al mundo laboral de una generación de gran densidad demográfica: en 1973 el paro era inexistente y en 1977 se había situado ya en el 5,6 por 100 de la población activa.

La recesi3n econ3mica fue adem3s paralela a una aceleraci3n de la inflaci3n que tuvo mucho que ver con la pol3tica econ3mica gubernamental y el creciente d3ficit p3blico. As3 los 3ltimos gobiernos franquistas estuvieron tan preocupados por controlar la crisis pol3tica que decidieron no trasladar el aumento del precio del petr3leo a los consumidores, con lo cual la reserva de divisas descendir3 r3pidamente. Por otra parte, y especialmente durante 1976, se compensaron con cargo al presupuesto p3blico las p3rdidas que empezaban a sufrir importantes empresas, especialmente sider3rgicas, propiedad de sectores empresariales influ-yentes o de la gran banca; es m3s, dados los cambios que estaba experimentando el mercado mundial y el encarecimiento del petr3leo, el Estado nacionaliz3 entonces empresas que se pre-ve3a que generar3n p3rdidas en el futuro, aunque hab3an proporcionado grandes beneficios en el pasado. M3s tarde esas empresas supusieron un tercio de las p3rdidas de las empresas p3blicas y tuvieron que sufrir un radical proceso de reconver-si3n industrial. Igualmente la inflaci3n se aceleraba, adem3s de por los factores antes rese3ados, porque los empresarios trasladaban directamente a los precios el incremento de los costes de producci3n. Un componente importante de esos costes eran los laborales, que estaban creciendo de forma destacada como resultado del aumento de las cotizaciones sociales para hacer frente a las necesidades de la Seguridad Social. Paralelamente, el incremento de la presi3n impositiva sobre los trabajadores, que toda-v3a hac3a m3s regresivo el sistema fiscal, los impulsaba a exigir nuevas subidas salariales para no ver reducida su capacidad adquisitiva; y dado que los empresarios no ten3an en aquella coyuntura capacidad para resistir la presi3n obrera el aumento de los salarios se trasladaba directamente a los precios.

As3- pues, tras las elecciones de junio de 1977, hacer frente a la crisis se convirti3 en una necesidad perentoria pero, dada la precariedad de la situaci3n pol3tica y la radicalidad de las medidas de ajuste a tomar, el gobierno de Su3rez prefiri3 conseguir el consenso de las principales fuerzas pol3ticas surgidas de las elecciones. Cont3 a su favor con el acuerdo generalizado entre los grandes partidos sobre el diagn3stico de la crisis y sobre las medidas necesarias para hacerle frente. El conflicto podr3a apa-recer en la distribuci3n de los costes sociales de las medidas de ajuste, pero el gobierno de la UCD cont3 con la disponibilidad del PCE para el pacto. El PCE, que no hab3a obtenido en los comicios los resultados que esperaba atendiendo a su protago-nismo en la lucha contra la dictadura y su presencia en los m3s importantes movimientos sociales, y que quer3a ser percibido como una fuerza responsable, propugnaba un gobierno de con-centraci3n o, como m3nimo, grandes acuerdos entre las forma-ciones pol3ticas para resolver los grandes problemas que ten3a planteados el pa3s.

Los problemas econ3micos de mayor gravedad estaban rela-cionados con la espiral inflacionista, que se situ3 en 1977 en el 30 por 100, y el d3ficit exterior, que se estaba financiando mediante endeudamiento, dado que en los a3os anteriores se hab3an consumido las reservas. En el mes de julio, inmediatamente despu3s de constituirse, el gobierno hab3a decretado una devaluaci3n de la peseta de un 20 por 100 respecto al d3lar y se impuso a partir de entonces una pol3tica monetaria restrictiva. En los Pactos se estableci3 que los incrementos salariales estar3an vinculados a la inflaci3n prevista y no a la inflaci3n pasada, con lo cual la p3rdida de poder adquisitivo fue notoria: se estableci3 que en 1978 el volumen salarial de las empresas no podr3a sobre-pasar el 22 por 100 -inflaci3n prevista- de manera que las subidas nominales todav3a fueron inferiores. Paralelamente se aprob3 una Ley de Medidas Urgentes para la Reforma Fiscal que exten-di3 el Impuesto sobre las Retribuciones del Trabajo Personal, IRTP, que s3lo pagaban los asalariados, a todas las rentas, a la vez que se instrumentalizaban las primeras medidas efectivas para luchar contra el fraude fiscal.

Entre las medidas compensatorias de la disminuci3n del poder adquisitivo de los asalariados aparec3an la extensi3n del seguro de desempleo -el paro se situ3 en el 7,1 por 100 en 1978-, la revalorizaci3n de las pensiones, que fue acompa3ada por la fija-ci3n de las cotizaciones seg3n la remuneraci3n efectiva, y un incremento de la financiaci3n p3blica del sistema de Seguridad Social. El acuerdo sobre reforma de la econom3a tambi3n con-ten3a otras reformas de car3cter estructural y actuaciones coyun-turales con relaci3n al sistema financiero, a la pol3tica agraria, a la pol3tica educativa, de vivienda y urbanismo, etc., pero casi ninguna de ellas se llev3 adelante, o s3lo muy parcialmente. En pol3tica educativa, por ejemplo,

se estableció a la creación de 400.000 plazas de EGB, 200.000 de educación preescolar y 100.000 de BUP durante 1978.

Así los Pactos de la Moncloa podían ser interpretados como un intercambio de desarrollo democrático y ampliación de las bases del Estado asistencial por aceptación de los costes de las medidas de ajuste. En el texto se había afirmado la pretensión de que «los costes derivados de la superación de la crisis sean soportados equitativamente por los distintos grupos sociales», pero la evolución posterior a 1978 implicó que los asalariados fueran los que soportaran el principal peso de la crisis. Diferentes factores intervinieron en conformar tal situación, entre ellos algunos no previsibles en el momento del pacto. Por un lado, se produjo una profundización de la crisis económica en la que en el ámbito interno intervino de forma decisiva la denominada «huelga de inversiones» que realizaron amplios sectores empresariales, para los cuales la consolidación de la democracia no era ni un asunto propio ni una prioridad; esa huelga de capitales sólo se vio compensada parcialmente por la llegada sustancial de capital extranjero entre 1977 y 1979. Desde 1979 la agudización de la crisis y las nuevas estrategias a escala mundial para combatirla, más las presiones de potentes sectores empresariales, comportaron la paralización e incumplimiento de las medidas político-sociales a las que se había comprometido el gobierno. Ello contribuyó al «desencanto» popular y al crecimiento de las tensiones internas en organizaciones políticas y sindicales, especialmente el PCE-PSUC, que habían sido las grandes valedoras del pacto social y que se empeñaban en ensalzar sus grandes virtudes, sin reconocer que habían infravalorado sus limitados recursos para asegurar el cumplimiento íntegro de los acuerdos alcanzados. Por otra parte éstos fueron en buena medida rechazados por las organizaciones patronales, que se quejaban de no ser tenidas en cuenta por un gobierno al que acusaban incluso de practicar políticas socializantes.

La recomposición de las organizaciones sociales y políticas

Las grandes organizaciones sindicales apoyaron los Pactos de la Moncloa, CC.OO. de manera clara y UGT con reticencias, y sufrieron la erosión provocada por su incumplimiento, especialmente en aquellos apartados socioeconómicos que más justificaban su apoyo; pero los sindicatos menores como la CNT, USO, y los «sindicatos unitarios» escindidos de CC.OO. -Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores, impulsada por el PTE, y Sindicato Unitario por la ORT-, que los rechazaron frontalmente, no lograron capitalizar el descontento latente en amplios sectores obreros. Para las organizaciones sindicales esta fase de la transición española resultó especialmente difícil dada la magnitud de los retos planteados. Por una parte, debían estructurarse, consolidarse y lograr la máxima afiliación posible para obtener una elevada capacidad de influencia social. Para alcanzar tales objetivos debían demostrar su eficacia en la defensa de los intereses de los trabajadores, en unas condiciones claramente desfavorables dado el escenario de profunda crisis económica. Además, los sindicatos debían contribuir a la configuración y a la consolidación del sistema democrático y a combatir los peligrosos involucionistas, es decir las tentativas de frenar el proceso de cambio democratizador restableciendo formas autoritarias. La conciliación de todos los objetivos resultaba casi imposible.

Además, en la segunda mitad de 1977 y a lo largo de 1978, la división sindical entre CC.OO. y UGT se agudizó como consecuencia de la fortísima competencia para captar afiliados, en la perspectiva de consolidar y ampliar las respectivas organizaciones, aparte de las sustanciales diferencias respecto al modelo sindical que propugnaban. No obstante, la afiliación sindical creció efectivamente, aunque las cifras proporcionadas por los propios sindicatos eran de limitada fiabilidad. En mayo de 1978 UGT celebró su XXXI Congreso, después de incorporar a un sector de USO, y declaró que superaba ya los dos millones de afiliados; Nicolás Redondo fue ratificado en la secretaría general de la organización. En el I Congreso de CC.OO. celebrado en junio del mismo año, que eligió a Marcelino Camacho como secretario general, se dio una cifra similar de afiliación. El resto de las organizaciones sindicales, a pesar de experimentar también un notable crecimiento, estaban a mucha distancia de CC.OO. y UGT, que lograron consolidarse como las dos grandes centrales españolas, compartiendo en el País Vasco la hegemonía con ELA-STV. Pero el crecimiento orgánico, que fortaleció al movimiento sindical, se desarrollaba

paralelamente a una notable división sindical, que a la postre lo debilitaba globalmente.

Durante los primeros meses de 1978 se celebraron elecciones en las empresas para elegir delegados de personal y miembros de los comités de empresa, en sustitución de los antiguos enlaces sindicales y vocales de los jurados de empresa. Las elecciones sindicales, con irregularidades y con unos resultados oficiales cuestionados, dieron la victoria a CC.OO., que obtuvo el 34 por 100 de los representantes elegidos; UGT, si bien quedaba a considerable distancia -con el 21 por 100 de los representantes-, logró un indudable éxito considerando su posición marginal en el movimiento sindical hasta dos años antes. USO obtuvo el 3,9 por 100 de los representantes, y un elevado número de los electos, más del 30 por 100, eran trabajadores no afiliados. Los análisis regional y sectorial de los resultados, así como los de las grandes empresas, confirman la fortaleza de CC.OO., la consolidación y el potencial de crecimiento de UGT, y la existencia de un amplio espacio no ocupado por las dos grandes organizaciones ni por los sindicatos minoritarios.

En 1978, a pesar de la vigencia de los Pactos de la Moncloa, la conflictividad laboral se incrementó sensiblemente con respecto a 1977. Ello fue debido a la existencia en un segmento amplio de trabajadores de una elevada predisposición a la movilización en defensa de sus intereses laborales y sociales, una predisposición favorecida por las recién adquiridas condiciones de libertad sindical y derecho de huelga, que facilitaban la participación de sectores hasta entonces pasivos por el temor a las represalias patronales y la represión policial. La conflictividad fue también consecuencia de las necesidades movilizadoras de los sindicatos, que por primera vez tenían la responsabilidad plena de la negociación de los convenios colectivos y debían lograr triunfos que facilitasen su consolidación, pero jugaron un papel determinante los amplios márgenes conflictivos que dejaban abiertas algunas formulaciones de los Pactos y sus divergentes interpretaciones, además de las duras posiciones sostenidas por las organizaciones patronales, también en proceso de consolidación.

Diferentes entidades empresariales, entre ellas la catalana Fomento del Trabajo Nacional y las propias estructuras patronales de la extinta OSE, propiciaron la creación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), presidida por Carlos Ferrer Salat, que desarrolló a lo largo de 1978 una intensa campaña de «afirmación empresarial», tanto para organizar y cohesionar al empresariado, en parte desconcertado por la nueva situación sociopolítica y por el protagonismo sindical, y con una gran fragmentación asociativa, como para exigir al gobierno de UCD, inclinado a la colaboración con las fuerzas de izquierda, que tuviera más en cuenta los intereses de los empresarios. La actitud de los dirigentes empresariales adoptó incluso tonos radicalizados tras los Pactos de la Moncloa, hasta que el gobierno ucedista fue girando hacia posiciones más conservadoras, determinantes por otra parte del incumplimiento de los acuerdos, especialmente tras la sustitución en febrero de 1978 de Enrique Fuentes Quintana por Fernando Abril Martorell en la vicepresidencia de gobierno para Asuntos Económicos.

Desde las elecciones de junio de 1977 y especialmente a lo largo de 1978, el gobierno ucedista y el conjunto de fuerzas políticas democráticas tuvieron que hacer frente a dos graves problemas: el recrudecimiento del terrorismo y los peligros de involución propiciados por sectores franquistas, especialmente en las Fuerzas Armadas. Contrariamente a lo que muchos esperaban, la creación de un régimen democrático, y la última ampliación de la amnistía, decretada en octubre de 1977 para excarcelar a los presos políticos con delitos de sangre, no supuso el fin del terrorismo etarra. En 1978 los atentados de ETA provocaron 58 víctimas mortales, golpeando especialmente a los militares, con el claro objetivo de provocar una intervención involucionista, que habría legitimado los análisis de la organización terrorista relativos al carácter ficticio del cambio político y a la continuidad del franquismo en la monarquía parlamentaria. También mantuvieron su actividad terrorista los GRAPO, así como diversos grupos ultraderechistas con sólidas conexiones en los propios aparatos del Estado, especialmente en los policiales, donde continuaban bien instalados funcionarios de la policía política franquista, incluidos responsables de brutalidades y torturas.

El malestar de muchos militares por el curso del proceso polÃtico, que a lo largo de toda la transiciÃn los habÃa situado frente a hechos consumados ante los que carecÃan de alternativas viables, incrementado por las características del texto constitucional en elaboración, especialmente en cuestiones como la introducciÃn del concepto «nacionalidades» y la previsiÃn de estatutos de autonomía, se agudizÃ de manera notable ante la presiÃn terrorista. Ello derivÃ en una creciente crÃtica militar hacia el gobierno, e incluso en incidentes provocados por actos de indisciplina, en varias ocasiones ante el vicepresidente GutiÃrrez Mellado. En septiembre de 1977 un grupo de altos mandos militares, encabezado por el general De Santiago, ex vicepresidente del gobierno, se dirigieron al rey para pedir la formaciÃn de un gobierno de salvaciÃn nacional. Mucho mÃs grave fue la denominada «operaciÃn Galaxia», mediante la cual dos militares golpistas, el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero y el capitÃn Ricardo SÃnchez de Ynestrillas, planearon asaltar el Palacio de la Moncloa para secuestrar al gobierno e imponer un cambio en el rumbo polÃtico. Descubierto el complot y detenidos sus responsables, el tribunal militar que los juzgÃ los condenÃ a leves penas, lo que obviamente no contribuyÃ a disuadir a futuros conspiradores. Por tanto, el gobierno y el conjunto de las fuerzas democrÃticas debieron atender a un complejo doble frente, combatiendo decididamente la violencia terrorista y procurando desactivar o neutralizar, segÃn los casos, el malestar militar y las actitudes involucionistas.

En la trayectoria del gobierno presidido por SuÃrez, y mÃs en general de la vida polÃtica espaÃola en esa coyuntura, debe tenerse muy presente la heterogeneidad de UCD, con democÃrta-cristianos, liberales, socialdemÃcratas, regionalistas y ex falangistas en su filas, y su carÃcter inicial de coaliciÃn. En los meses siguientes a las elecciones de junio de 1977 se puso en marcha un proceso para convertir la coaliciÃn en partido, dÃndole asÃ mÃs cohesiÃn y fortaleza, y asegurando su efectivo control por Adolfo SuÃrez. No fue un proceso fÃcil: hasta finales de aÃo no se procediÃ a la disoluciÃn de los partidos -algunos no mÃs que micro-partidos- integrantes de la coaliciÃn, y ademÃs la decisiÃn se tomÃ sin unanimidad. A principios de 1978 se establecieron las primeras estructuras de un aparato de partido, pero el congreso de la nueva organizaciÃn no se celebrÃ hasta el mes de octubre. El I Congreso de UCD aprobÃ una definiciÃn ideolÃgica notablemente amplia e imprecisa, dirigida a ocupar un espacio cen-trista muy extenso, asÃ como a satisfacer a una militancia con pro-cedencias muy diversas. El Congreso eligiÃ presidente y mÃximo lÃder del partido a Adolfo SuÃrez, ocupando la secretarÃa general con funciones de carÃcter mÃs organizativo Rafael Arias Salgado, y aprobÃ unos estatutos calificados de presiden-cialistas, que otorgaban amplios poderes al mÃximo dirigente. UCD se definiÃ como «un partido polÃtico democrÃtico, inter-clasista, reformista y progresista», y estableciÃ que sus cinco bases ideolÃgicas eran el personalismo, la democracia, la libertad, el humanismo y la igualdad. Aparentemente la operaciÃn de consolidar un gran partido centrista capaz de afianzarse en el poder habÃa concluido con Ãxito. Sin embargo, los problemas que se habÃan manifestado en todo el proceso, las dificultades para elaborar la definiciÃn ideolÃgica, y los equilibrios en la composiciÃn del Consejo PolÃtico y del ComitÃ Ejecutivo, permitÃan entrever importantes problemas en el futuro.

Paralelamente a la transformaciÃn de UCD en partido y al reforzamiento del liderazgo de Adolfo SuÃrez, el PSOE se proponÃ a proseguir el proceso de unificaciÃn en su seno de todo el socialismo espaÃol. Tras la mayor parte de los grupos que formaban la FederaciÃn de Partidos Socialistas y de Convergencia Socialista, de buena parte del PSOE (HistÃrico) encabezado por el veterano dirigente JosÃ Prat, el PSOE logrÃ la integraciÃn, en abril de 1978, del PSP, dirigido por Enrique Tierno GalvÃn, al que mÃs tarde se nombrÃ presidente honorario de un PSOE cada vez mÃs fortalecido. En CataluÃa, de la coaliciÃn socialista gana-dora de las elecciones, ampliada mediante la incorporaciÃn del sector socialdemÃcrata del PSC ex Reagrupament que habÃa acudido a las urnas junto con CDC, surgiÃ el Partido de los Socialistas de CataluÃa (PSC-PSOE) en un congreso de unificaciÃn celebrado en junio, que estableciÃ una relaciÃn particular, como partido federado con el PSOE.

En el espacio polÃtico catalÃn se produjeron otros movimientos importantes. Por una parte, el Centre CatalÃ y un sector de los democÃrta-cristianos de UDC -los dos partidos que habÃan formado la coaliciÃn UC-DCC- decidieron participar junto a la UCD catalana en la creaciÃn del partido Centristes de

Catalunya, integrado en UCD, ampliando notablemente las bases del partido gubernamental en Cataluña y al mismo tiempo pro-porcionándole una valiosa legitimidad democrática y al menos en parte catalanista, que tendrá a claros efectos favorables en las elecciones generales de 1979. Por otra parte, desarticulado el PDC con la «fuga» del PSC ex Reagrupament hacia el PSC-PSOE, e integrada Esquerra Democràtica en CDC, este partido y los demócratacristianos de la histórica UDC que habían rechazado la integración en CC-UCD fijaron las bases de un acuerdo de coalición estable con la denominación Convergència i Unió (CIU). Por otra parte, en el País Vasco, cabe destacar la formación de la coalición Herri Batasuna en el ámbito del nacionalismo más radicalizado y próximo a ETA, con una política de rechazo frontal de las instituciones democráticas.

Con la convocatoria de elecciones generales para marzo de 1979, a las que seguirán las esperadas elecciones municipales, se cerraba la etapa de la transición definida fundamentalmente por el proceso constituyente y la configuración del régimen democrático.