

## VIII. LA CONFIGURACIÓN DEL RÁGIMEN 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 prescindió 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-PSOE al 1 por 100. La coalición Pacte Democràtic per Catalunya, formada en torno a Convergència Democrática 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 Ajuriaguer 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 coalición tenía 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-La Mancha, Cantabria, Baleares y Canarias- o progresista -en Madrid, Andalucía, País Vasco 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 aún ilegal 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 Eitzkadiro Eskerra, 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 econo-mista 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 Lavilfla, Justicia; Ángel Cavero, 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 extinto Movimiento Nacional como el propio Suárez y Rodolfo Martínez Villa, responsables 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 mínimo 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 cármaras elegidas, la cuestión política principal que debía afrontarse era la continuidad 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 cármaras 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 de Miñón, 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 representatividad. 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 más ampliamente compartidos, con frecuencia tras largas y reservadas 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 tener que 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 cedistas 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 EEE- 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 artículo 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 remitían 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 permitiría a algunos 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 interpondrán 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 sindical 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 artículo 50, dedicado a la Economía y Hacienda, se establece que «toda la riqueza del país es en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad estará 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 artículo octavo está dedicado a la organización territorial del Estado, y los artículos 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 gestionar sus respectivos intereses». El texto constitucional, por tanto, abraza 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 elegidos, con una fuerte presencia socialista y comunista, formaron rápidamente una Asamblea de Parlamentarios que reclamó la restauración del Estatuto de Autonomía. Pero, en una habil maniobra, Suárez invitó a Madrid al presidente de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas, con quien ya se había 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 presidencia 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 aprobó un decreto-ley que restablecía provisionalmente la Generalitat de Cataluña, aunque sin restaurar el Estatuto de Autonomía de 1932. Pocos días después Tarradellas era nombrado presidente, regresando triunfalmente a Barcelona a finales de octubre. La Generalidad provisional, con un gobierno de concentración formado por socialistas, comunistas, nacionalistas, centristas y republicanos, tenía muy escasas competencias y se apoyaba en la Diputación de Barcelona, de la que Tarradellas había sido nombrado también presidente, pero la carga simbólica de su mera existencia tuvo un impacto extraordinario.

En el País Vasco, el gobierno de Suárez intentó una operación semejante a la catalana, pero el presidente vasco en el exilio, José María Leizaola, cedió todo el protagonismo a la Asamblea de Parlamentarios, por otra parte mucho menos izquierdista que la catalana. Una Asamblea en la que apareció de inmediato la conflictiva cuestión navarra, al rechazar incorporarse los parlamentarios navarros de UCD, representantes de la lista más votada en aquel territorio. Despós de largas y tensas negociaciones, y dejando los puntos de desacuerdo a la espera de la elaboración del texto constitucional, se creó en diciembre el Consejo General Vasco, presidido por el veterano socialista Ramón Rubial.

El establecimiento de órganos provisionales de autogobierno en Cataluña y en el País Vasco fije un estímulo para las reivindicaciones autonomistas en muchas regiones, confluendo 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 extendió ampliamente, y las actitudes de sectores de la propia UCD, que incluía en su seno regionalistas de Andalucía, Murcia, Extremadura, Galicia y Canarias. Así, a lo largo de 1978 se establecieron instituciones preautonómicas -Juntas o Consejos Generales- en Galicia, País Vasco, Valencia, Aragón, Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha, aunque sin una previa definición del modelo de organización territorial del Estado. Todo ello condicionó inevitablemente la elaboración del texto constitucional.

En la redacción del artículo segundo de la Constitución confluyeron dos planteamientos distintos -España nación única y España Estado plurinacional- que dieron lugar finalmente una fórmula consensuada, pero confusa y equívoca. La primera redacción del artículo decía que la Constitución «se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran», pero tras sucesivas negociaciones se reformuló, fundamentalizando la Constitución «en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas». Se mantenía así el cuestionado concepto de «nacionalidades», sin definir, aunque con el sobreentendido que era aplicable a Cataluña y al País Vasco, donde existían identidades nacionales claramente expresadas políticamente, y a Galicia, con una lengua propia y un Estatuto refrendado durante la Segunda República, se introducía las formulaciones «nación española» y «patria común» y se enfatizaba su indivisibilidad.

El artículo octavo de la Constitución reguló, sin explicitarlo claramente, dos situaciones diferentes: el autogobierno de aquellas comunidades que reclamaban el reconocimiento de su identidad nacional -con todos sus elementos simbólicos incluidos-, y la descentralización del Estado mediante administraciones autonómicas para todas las regiones que lo desearan. Sin embargo, la frontera entre las nacionalidades, a las que se denominó «históricas», y las regiones no era clara e indiscutible: por ejemplo, en Andalucía y en el País Vasco existían potentes movimientos autonomistas fundamentados en la afirmación de una identidad diferenciada. Todo lo anterior determinó que esta cuestión fuera de las más conflictivas en la elaboración del texto constitucional, y que se optara en muchas ocasiones por la máxima ambigüedad o por remitir al futuro desarrollo constitucional la resolución de determinados problemas. En todo caso, la Constitución estableció la posibilidad de crear Comunidades Autónomas, fijó los procesos para elaborar y aprobar los Estatutos de Autonomía, definió las instituciones de autogobierno -legislativas y ejecutivas- y sus competencias. Una disposición transitoria agilizaba el proceso en los

Â«territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de AutonomÃ–a», es decir en CataluÃ±a, País Vasco y Galicia. Se fijaban dos vÃ–as para acceder a la autonomÃ–a, una permitÃ–a disponer de las instituciones de mayor rango -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia- y las mÃ¡s competencias; otra vÃ–a contemplaba unas instituciones de menor rango y menores competencias, al menos durante un periodo inicial de cinco aÃ±os. Sin embargo, a finales de 1978, a pesar de la existencia de Ã³rganos preautonÃ³micos y de las posibilidades constitucionales, no estaba todavÃ–a clara la opciÃ³n de la generalizaciÃ³n de las Comunidades AutonÃ³micas que mÃ;s adelante se impuso, manifestÃ–ndose problemas en regiones uniprovinciales, e incluso respecto a la inclusiÃ³n o exclusiÃ³n de determinadas provincias en una Comunidad AutonÃ³mica.

### **Los Pactos de la Moncloa**

La elaboraciÃ³n y aprobaciÃ³n de la ConstituciÃ³n concentrÃ³ gran parte de la actividad polÃ–tica 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 econÃ³mica, a tensiones sociales, al recrudecimiento del terrorismo etarra, que se negaba a aceptar la legitimidad democrÃ–tica de las instituciones nacionales, a las expresiones de malestar de sectores franquistas, espoleados por el terrorismo, y a tentativas involucionistas, todo ello asegurando la estabilidad polÃ–tica. Para tal empresa era imprescindible el concurso de la oposiciÃ³n, al menos mientras no culminara la elaboraciÃ³n de la ConstituciÃ³n. Los Pactos de la Moncloa fueron la respuesta de las fuerzas polÃ–ticas 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 concentraciÃ³n- 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 economÃ–a», y el segundo sobre «el programa de actuaciÃ³n jurÃ–dica y polÃ–tica». Este Ãºltimo establecía una serie de compromisos, básicamente de cumplimiento gubernamental, relativos al respeto de la libertad de expresiÃ³n y a la regulaciÃ³n de los medios de comunicaciÃ³n de titularidad estatal, al ejercicio del derecho de retirada y del derecho de asociaciÃ³n, a las reformas urgentes del Código penal -por ejemplo, despenalizando el adulterio y la expediciÃ³n 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 requería 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 recesi<sup>3</sup>n econ<sup>3</sup>mica fue adem<sup>3</sup>s paralela a una aceleraci<sup>3</sup>n de la inflaci<sup>3</sup>n que tuvo mucho que ver con la pol<sup>A</sup>tica econ<sup>3</sup>mica gubernamental y el creciente d<sup>A</sup>Cficit p<sup>A</sup>blico. As<sup>A</sup>- los <sup>A</sup>lti-mos gobiernos franquistas estuvieron tan preocupados por controlar la crisis pol<sup>A</sup>tica que decidieron no trasladar el aumento del precio del petr<sup>A</sup>leo a los consumidores, con lo cual la reserva de divisas descend<sup>A</sup>3 r<sup>A</sup>pida mente. Por otra parte, y especialmente durante 1976, se compensaron con cargo al presupuesto p<sup>A</sup>blico las p<sup>A</sup>rdidas que empezaban a sufrir importantes empresas, espe-cialmente sider<sup>A</sup>rgicas, propiedad de sectores empresariales influ-yentes o de la gran banca; es m<sup>A</sup>s, dados los cambios que estaba experimentando el mercado mundial y el encarecimiento del petr<sup>A</sup>leo, el Estado nacionaliz<sup>A</sup>3 entonces empresas que se pre-ve<sup>A</sup>a que generar<sup>A</sup>an p<sup>A</sup>rdidas en el futuro, aunque hab<sup>A</sup>an pro-porcionado grandes beneficios en el pasado. M<sup>A</sup>s tarde esas empresas supusieron un tercio de las p<sup>A</sup>rdidas de las empresas p<sup>A</sup>blicas y tuvieron que sufrir un radical proceso de reconver-si<sup>3</sup>n industrial. Igualmente la inflaci<sup>3</sup>n se aceleraba, adem<sup>3</sup>s de por los factores antes reseñados, porque los empresarios trasla-daban directamente a los precios el incremento de los costes de producci<sup>3</sup>n. Un componente importante de esos costes eran los laborales, que estaban creciendo de forma destacada como resul-tado del aumento de las cotizaciones sociales para hacer frente a las necesidades de la Seguridad Social. Paralelamente, el incre-mento de la presi<sup>3</sup>n impositiva sobre los trabajadores, que toda-v<sup>A</sup>a hac<sup>A</sup>a m<sup>A</sup>s regresivo el sistema fiscal, los impulsaba a exigir nuevas subidas salariales para no ver reducida su capacidad adquisitiva; y dado que los empresarios no ten<sup>A</sup>an en aquella coyuntura capacidad para resistir la presi<sup>3</sup>n obrera el aumento de los salarios se trasladaba directamente a los precios.

As<sup>A</sup>- pues, tras las elecciones de junio de 1977, hacer frente a la crisis se convirti<sup>A</sup>3 en una necesidad perentoria pero, dada la precariedad de la situaci<sup>3</sup>n pol<sup>A</sup>tica y la radicalidad de las medi-das de ajuste a tomar, el gobierno de Su<sup>A</sup>rez prefiri<sup>A</sup>3 conseguir el consenso de las principales fuerzas pol<sup>A</sup>ticas surgidas de las elecciones. Cont<sup>A</sup>3 a su favor con el acuerdo generalizado entre los grandes partidos sobre el diagn<sup>A</sup>stico de la crisis y sobre las medidas necesarias para hacerle frente. El conflicto podr<sup>A</sup>a apa-recer en la distribuci<sup>3</sup>n de los costes sociales de las medidas de ajuste, pero el gobierno de la UCD cont<sup>A</sup>3 con la disponibilidad del PCE para el pacto. El PCE, que no hab<sup>A</sup>a obtenido en los comicios los resultados que esperaba atendiendo a su protagonismo en la lucha contra la dictadura y su presencia en los m<sup>A</sup>s importantes movimientos sociales, y que quer<sup>A</sup>a ser percibido como una fuerza responsable, propugnaba un gobierno de con-centraci<sup>3</sup>n o, como m<sup>A</sup>nimo, grandes acuerdos entre las forma-ciones pol<sup>A</sup>ticas para resolver los grandes problemas que ten<sup>A</sup>a planteados el pa<sup>A</sup>s.

Los problemas econ<sup>3</sup>micos de mayor gravedad estaban rela-cionados con la espiral inflacionista, que se situ<sup>A</sup>3 en 1977 en el 30 por 100, y el d<sup>A</sup>Cficit exterior, que se estaba financiando mediante endeudamiento, dado que en los a<sup>A</sup>os anteriores se hab<sup>A</sup>an consumido las reservas. En el mes de julio, inmediata-mente despu<sup>A</sup>3s de constituirse, el gobierno hab<sup>A</sup>a decretado una devaluaci<sup>3</sup>n de la peseta de un 20 por 100 respecto al d<sup>A</sup>lar y se impuso a partir de entonces una pol<sup>A</sup>tica monetaria restrictiva. En los Pactos se estableci<sup>A</sup>3 que los incrementos salariales estar<sup>A</sup>an vinculados a la inflaci<sup>3</sup>n prevista y no a la inflaci<sup>3</sup>n pasada, con lo cual la p<sup>A</sup>rdida de poder adquisitivo fue notoria: se estableci<sup>A</sup>3 que en 1978 el volumen salarial de las empresas no podr<sup>A</sup>a sobre-pasar el 22 por 100 -inflaci<sup>3</sup>n prevista- de manera que las subi-das nominales todav<sup>A</sup>a fueron inferiores. Paralelamente se aprob<sup>A</sup>3 una Ley de Medidas Urgentes para la Reforma Fiscal que exten-di<sup>A</sup>3 el Impuesto sobre las Retribuciones del Trabajo Personal, IRTP, que s<sup>A</sup>3lo 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 disminuci<sup>3</sup>n del poder adquisitivo de los asalariados aparec<sup>A</sup>an la extensi<sup>3</sup>n del seguro de desempleo -el paro se situ<sup>A</sup>3 en el 7,1 por 100 en 1978-, la revalorizaci<sup>3</sup>n de las pensiones, que fue acompa<sup>A</sup>3ada por la fija-ci<sup>3</sup>n de las cotizaciones seg<sup>A</sup>on la remuneraci<sup>3</sup>n efectiva, y un incremento de la financiaci<sup>3</sup>n p<sup>A</sup>blica del sistema de Seguridad Social. El acuerdo sobre reforma de la econom<sup>A</sup>a tambi<sup>A</sup>3n con-ten<sup>A</sup>a otras reformas de car<sup>A</sup>cter estructural y actuaciones coyun-turales con relaci<sup>3</sup>n al sistema financiero, a la pol<sup>A</sup>tica agraria, a la pol<sup>A</sup>tica educativa, de vivienda y urbanismo, etc., pero casi ninguna de ellas se llev<sup>A</sup>3 adelante, o s<sup>A</sup>3lo muy parcialmente. En pol<sup>A</sup>tica educativa, por ejemplo,

se establecieron 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 intervieron 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 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 había sido las grandes valedoras del pacto social y que se empecinaban en ensalzar sus grandes virtudes, sin reconocer que había infravalorado sus limitados recursos para asegurar el cumplimiento integral 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. -Con-federación 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 peligros 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 organizativo, que fortalecía 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 marginados 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 del 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 rerudecimiento del terrorismo y los peligros de involucración 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 político, que a lo largo de toda la transición los había situado frente a hechos consumados ante los que carecían de alternativas viables, incrementado por las características del texto constitucional en elaboración, especialmente en cuestiones como la introducción del concepto «nacionalidades» y la previsión de estatutos de autonomía, se agudizó de manera notable ante la presión terrorista. Ello derivó en una creciente crítica militar hacia al gobierno, e incluso en incidentes provocados por actos de indisciplina, en varias ocasiones ante el vicepresidente Gutiérrez 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 formación de un gobierno de salvación nacional. Mucho más grave fue la denominada «operación Galaxia», mediante la cual dos militares golpistas, el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero y el capitán Ricardo Sánchez de Ynestillas, planearon asaltar el Palacio de la Moncloa para secuestrar al gobierno e imponer un cambio en el rumbo político. Descubierto el complot y detenidos sus responsables, el tribunal militar que los juzgó los condenó a leves penas, lo que obviamente no contribuyó a disuadir a futuros conspiradores. Por tanto, el gobierno y el conjunto de las fuerzas democráticas debieron atender a un complejo doble frente, combatiendo decididamente la violencia terrorista y procurando desactivar o neutralizar, según los casos, el malestar militar y las actitudes involucionistas.

En la trayectoria del gobierno presidido por Suárez, y más en general de la vida política española en esa coyuntura, debe tenerse muy presente la heterogeneidad de UCD, con demócratas-cristianos, liberales, socialdemócratas, regionalistas y ex falangistas en su filas, y su carácter inicial de coalición. En los meses siguientes a las elecciones de junio de 1977 se puso en marcha un proceso para convertir la coalición en partido, donde asistió más cohesión y fortaleza, y asegurando su efectivo control por Adolfo Suárez. No fue un proceso fácil: hasta finales de año no se propició a la disolución de los partidos -algunos no más que micro-partidos- integrantes de la coalición, y además la decisión se tomó sin unanimidad. A principios de 1978 se establecieron las primeras estructuras de un aparato de partido, pero el congreso de la nueva organización no se celebró hasta el mes de octubre. El 1 Congreso de UCD aprobó una definición ideológica notablemente amplia e imprecisa, dirigida a ocupar un espacio centralista muy extenso, así como a satisfacer a una militancia con pro-cedencias muy diversas. El Congreso eligió presidente y máximo líder del partido a Adolfo Suárez, ocupando la secretaría general con funciones de carácter más organizativo Rafael Arias Salgado, y aprobó unos estatutos calificados de presencialistas, que otorgaban amplios poderes al máximo dirigente. UCD se definió como «un partido político democrático, inter-clasista, reformista y progresista», y estableció que sus cinco bases ideológicas eran el personalismo, la democracia, la libertad, el humanismo y la igualdad. Aparentemente la operación de consolidar un gran partido centrista capaz de afianzarse en el poder había concluido con éxito. Sin embargo, los problemas que se habían manifestado en todo el proceso, las dificultades para elaborar la definición ideológica, y los equilibrios en la composición del Consejo Político y del Comité Ejecutivo, permitían entrever importantes problemas en el futuro.

Paralelamente a la transformación de UCD en partido y al reforzamiento del liderazgo de Adolfo Suárez, el PSOE se propone a proseguir el proceso de unificación en su seno de todo el socialismo español. Tras la mayor parte de los grupos que formaban la Federación de Partidos Socialistas y de Convergencia Socialista, de buena parte del PSOE (Histórico) encabezado por el veterano dirigente José Prat, el PSOE logró la integración, en abril de 1978, del PSP, dirigido por Enrique Tierno Galván, al que más tarde se nombró presidente honorario de un PSOE cada vez más fortalecido. En Cataluña, de la coalición socialista ganadora de las elecciones, ampliada mediante la incorporación del sector socialdemócrata del PSC ex Reagrupament que había acudido a las urnas junto con CDC, surgió el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC-PSOE) en un congreso de unificación celebrado en junio, que estableció una relación particular, como partido federado con el PSOE.

En el espacio político catalán se produjeron otros movimientos importantes. Por una parte, el Centre Català y un sector de los demócratas-cristianos de UDC -los dos partidos que habían formado la coalición UC-DCC- decidieron participar junto a la UCD catalana en la creación del partido Centristas de

Catalunya, integrado en UCD, ampliando notablemente las bases del partido gubernamental en Cataluña y al mismo tiempo pro-porcionalidad une una valiosa legitimidad democrática y al menos en parte catalanista, que tendrá 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 Democrática en CDC, este partido y los demócratas cristianos de la histórica UDC que habían rechazado la integración en CC-UCD fijaron las bases de un acuerdo de coalición estable con la denominación Congreso de Unión (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.