

MANUEL REDERO SAN ROMAN, *ed.*

LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

fue un proceso político que configuró una etapa de gran relevancia histórica en nuestro devenir contemporáneo y que cerró definitivamente el capítulo de la Guerra Civil. Ha servido de marco de referencia a transiciones de otros países en la fase de democratización de alcance mundial que, abierta con las de Portugal y Grecia, ha caracterizado políticamente el período de los últimos veinte años.

AYER

15*1994

LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA
EN ESPAÑA

Ayer es el día precedente inmediato a *hoy* en palabras de Covarrubias. Nombra al pasado reciente y es el título que la *Asociación de Historia Contemporánea* ha dado a la serie de publicaciones que dedica al estudio de los acontecimientos y fenómenos más importantes del pasado próximo. La preocupación del hombre por determinar su posición sobre la superficie terrestre no se resolvió hasta que fue capaz de conocer la distancia que le separaba del meridiano 0°. Fijar nuestra posición en el correr del tiempo requiere conocer la historia y en particular sus capítulos más recientes. Nuestra contribución a este empeño se materializa en una serie de estudios, *monográficos* por que ofrecen una visión global de un problema. Como complemento de la colección se ha previsto la publicación, sin fecha determinada, de libros individuales., como anexos de *Ayer*.

La *Asociación de Historia Contemporánea*, para respetar la diversidad de opiniones de sus miembros, renuncia a mantener una determinada línea editorial y ofrece, en su lugar, el medio para que todas las escuelas, especialidades y metodologías tengan la oportunidad de hacer valer sus particulares puntos de vista. Cada publicación cuenta con un editor con total libertad para elegir el tema, determinar su contenido y seleccionar sus colaboradores, sin otra limitación que la impuesta por el formato de la serie. De este modo se garantiza la diversidad de los contenidos y la pluralidad de los enfoques. Cada año se dedica un volumen a comentar la actividad historiográfica desarrollada en el año anterior. Su distribución está determinada de forma que una parte se dedica a comentar en capítulos

separados los aspectos más relevantes del trabajo de los historiadores en España, Europa y Estados Unidos e Iberoamérica. La mitad del volumen se destina a informar sobre el centenar de títulos, libros y artículos, que el editor considera más relevantes dentro del panorama histórico, y para una veintena de ellos se extiende hasta el comentario crítico.

Marcial Pons edita y distribuye *Ayer* en los meses de enero, abril, junio y octubre de cada año. Cada volumen tiene en torno a 200 páginas con un formato de 13,5 por 21 cms. El precio de venta, incluido IVA, y las condiciones de suscripción, son:

Precios España:

suscripción anual: 7.500 pts.

Precios extranjero:

suscripción anual: 9.000 pt5.

MANUEL REDERÜ SAN RÜMAN, *ed.*

LA TRANSICION
A LA DEMOCRACIA
EN ESPAÑA

Segunda edición

Manuel Redero San Rornán

José Casanova

Javier Tusell

Pere Ysàs

Alvaro Soto Carrnona

José M.a Serrano Sanz

Santos Juliá

Tornás Pérez Delgado

Feliciano Montero

MARCIAL PONS

Madrid, 1996

Números publicados:

- 1 Miguel Artola, *Las Cortes de Cádiz*.
- 2 Borja de Riquer, *La historia en el 90*.
- 3 Javier Tusell, *El sufragio universal*.
- 4 Francesc Bonamusa, *La lluelga general*.
- 5 J. J. Carreras, *El estado alemán (1870-1992)*.
- 6 Antonio Morales, *La historia en el 91*.
- 7 José M. López Piñero, *La ciencia en la España del siglo XIX*.
- 8 J. L. Soberanes Fernández, *El primer constitucionalismo iberoamericano*.
- 9 Germán Rueda, *La desamortización en la Península Ibérica*.
- 10 Juan Pablo Fusi, *La historia en el 92*.
- 11 Manuel González de Molina y Juan Martínez Alier, *Historia y ecología*.
- 12 Pedro Ruiz Torres, *La historiografía*.
- 13 Julio Aróstegui, *Violencia y política en España*.
- 14 Manuel Pérez Ledesma, *La historia en el 93*.
- 15 Manuel Redero San Rornán, *La transición a la democracia en España*.
- 16 Alfonso Botti, *Italia, 1945-94*.
- 17 Guadalupe Gómez-Ferrer Morant, *Las relaciones de género*.
- 18 Ramón Villares, *La historia en el 94*.
- 19 Luis Castells, *La historia de la vida cotidiana*.

La correspondencia relativa a la Asociación de Historia Contemporánea y sus publicaciones deben dirigirse a la Secretaría de AHIC, Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid. Cantoblanco, 28040 MADRID.

Todas las peticiones, tanto de suscripciones como de ejemplares sueltos, han de dirigirse a:

Marcial Pons
Agencia de suscripciones
Sall Sotero, 6
Tel. 304 33 03
28037 MADRID

© Asociación de Historia Contemporánea.
Marcial Pons. Librero

ISBN: 84-87827-15-2

Depósito legal: M. 134-1996

ISSN: 1134-2277

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

Indíce

<i>Introducción</i>	11
Manuel Redero San Román	
<i>Las enseñanzas de la transición democrática en España</i>	15
José Casanova	
<i>La transición a la democracia en España como fenómeno de Historia política</i>	55
Javier Tusell	
<i>Democracia y autonomía en la transición española</i>	77
Pere Ysàs	
<i>De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas</i>	109
Alvaro Soto Carmona	
<i>Crisis económica y transición política</i>	135
José Ma Serrano Sanz	
<i>Orígenes sociales de la democracia en España</i>	165
Santos Juliá	
<i>Sindicalismo y transición política en España</i>	189
Manuel Redero San Román y Tomás Pérez Delgado	
<i>La Iglesia y la transición</i>	223
Feliciano Montero	

Introducción

Manuel Redero San Román

Desde que en 1970 D. A. Rustow escribiera su importante trabajo «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model»¹, la valoración de los factores políticos en el desarrollo de los procesos de transición a la democracia ha adquirido una dimensión predominante. En efecto, con Rustow otros autores han argumentado contra las deficiencias teóricas de las interpretaciones modernizadoras del cambio político, en las que se conciben algunas precondiciones funcionales que la democracia requiere para poder establecerse; igualmente han sostenido que las influencias entre ciertos factores y los sistemas democráticos no siempre operan como relaciones causales. Sobre estos presupuestos teóricos se ha planteado una explicación genética, que lógicamente se sitúa en una perspectiva política, donde el proceso de transición se afirma mediante una amplia autonomía, de forma abierta, sobre la base de un desarrollo no inevitable y, por supuesto, con resultados inciertos.

G. O'Donnell y Ph. Schmitter, recopiladores junto con L. Whitehead de una magnífica obra sobre Transiciones desde un gobierno autoritario², sin desdeñar la complejidad de los factores intervinien-

¹ RUSTOW, D. A., «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model», *Comparative Politics*, vol. 2, 1970, pp. 337-363.

² O'DONNELL, G.; SCHMITTER, Ph., y WHITEHEAD, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 1. *Europa Meridional*; 2. *América Latina*; 3. *Perspectivas comparadas*; 4. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Ed. Paidós,

tes en estos procesos, han reafirmado la necesidad del estudio del nivel político, resaltando el elevado grado de incertidumbre que se instala en el recorrido de las transiciones políticas y han propuesto que el análisis científico debe operar con planteamientos y conceptos adecuados a una situación cambiante, diferente, sin duda, de la de un régimen consolidado.

Así las cosas, si bien de forma harto simplificada, puede considerarse que la transición a la democracia es un proceso político de gran fluidez mediante el cual el régimen dictatorial liquida las peculiaridades más definidas de su ordenamiento jurídico y desmonta su entramado institucional, sustituyéndolos por otros que paulatinamente configuran el naciente régimen democrático.

Pero el proceso de transición está condicionado por factores de diversa índole, no exclusivamente políticos, y no puede librarse de la influencia que ejercen las estructuras económicas y sociales preexistentes. Además, su desarrollo está también muy ligado al papel que juegan las distintas clases y grupos sociales, particularmente en su relación con el Estado. En fin, la propia dinámica política de la transición genera unas consecuencias que inciden en las mismas estructuras económicas y sociales.

En definitiva, aunque se acepte la consideración de la transición como un proceso esencialmente político, su explicación no debe metodológicamente asumir la hipótesis de una autonomía de las fuerzas políticas e institucionales en grado tal que pueda prescindir de las variables económicas, sociales, culturales, etc. Debe, por el contrario, definir las distintas interrelaciones y jerarquizar su importancia.

Sobre estos presupuestos metodológicos se ha organizado el presente número de la revista AYER acerca de «La transición a la democracia en España», con la pretensión de alcanzar una perspectiva global de todo el proceso, a falta de la consideración de algunas cuestiones que no han podido ser tratadas por carecer de espacio suficiente. Se ha centrado en el estudio de los temas -no todos- referentes al contexto interno. La casi unánime apreciación de los especialistas en resaltar la relevancia de los factores internos sobre los del contexto internacional en la explicación del tránsito a la demo-

Barcelona, 1989. Véase particularmente el libro número 4 escrito en este caso por los dos primeros autores reseñados.

Introducción

cracia en Esparza, ha LLevado a la exclusión de estos últimos. Así, se abre este volumen con un primer trabajo general sobre la transición española vista en una perspectiva comparada (Casanova), continúa con análisis ubicados en el nivel político (TuseLL, Ysàs, Soto Carmo-na) incorpora estudios centrados en la dimensión económica (Serrano Sanz) o social (Juliá, Hedero San Homán, Pérez Delgado y Montero).

No quisiera terminar esta breve introducción sin manifestar públicamente mi sincero agradecimiento a todos los colaboradores del presente número de la revista AYER.

Las enseñanzas de la transición (democrática en España)

José Casanova

1. ¿España como modelo?

El éxito inequívoco, sorprendente y relativamente rápido de la transición de un régimen autoritario a la consolidación de la democracia en España ha llamado la atención de numerosos observadores ¹. En particular, los sociólogos que estudian las transiciones democráticas comparativamente y los actores políticos comprometidos con proyectos de democratización en Europa del Este e Iberoamérica suelen ver en la transición española un modelo del cual se pueden sacar lecciones analíticas y/o prácticas relevantes ².

¹ Sobre la transición española, ver: CARR, RAYMOND, y FUSI, JUAN PABLO, *Spain: The Making of Democracy*, Londres, 1979; SHARE, DONALD, *The Making of Spanish Democracy*, Nueva York, 1986; y PRESTON, PAUL, *The Triumph of Democracy in Spain*, Nueva York, 1986.

² Para DI PALMA, GIUSEPPI, «La experiencia española ha ofrecido un prototipo nuevo, previamente no ensayado». MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA añaden «Desde una perspectiva iberoamericana, la segunda transición fue un éxito rotundo». Compárese DI PALMA, GIUSEPPI, *To Build Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, CA, 1990, p. 185; y MAINWARING, SCOTT; O'DONNELL, GUILLERMO, y VALENZUELA, J. SAMUEL (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, 1992, p. 5. Otras obras comparativas son, O'DONNELL, GUILLERMO; C. SCHMITTER, PHILLIP, y WHITEHEAD, LAURENCE (eds.), *Transitions from Authoritarian rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, 1986; DIAMOND, LARRY; LINZ, JUAN, y LIPSET, S. M. (eds.), *Democracy in Developing Countries*, 4 vols., Boulder, 1989; PRZEWORSKI, ADAM, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, 1991.

Pero ¿en qué medida es aplicable el modelo español de forma general? En su totalidad, como proceso histórico, la transición española representa una configuración singular, constituida por un conjunto único de circunstancias condicionantes internas y externas y por las consecuencias intencionadas y no intencionadas de las opciones particulares y preceptivas tomadas por actores individuales y colectivos. En este aspecto, el modelo español no puede servir como «anteproyecto» susceptible de ser copiado o reproducido en otra parte. Se podría decir lo mismo de cualquier transición. Cada una de ellas es única, históricamente hablando. De hecho, las vías de la transición varían significativamente, debido a factores como la diversidad de los regímenes autoritarios, el carácter de la oposición democrática, las normas adaptables del pasado, la geografía, los acontecimientos internacionales y las coyunturas históricas particulares de cada lugar³. Pero analíticamente, todas las transiciones comparten algunos retos fundamentales y coyunturas típicas que hay que enfrentar con éxito antes de que la democracia se consolide. Por otra parte, comparto la opinión de Adam Przeworski de que existen «pocas pruebas de que las características de la “nueva república” de hecho correspondan o a las características del antiguo régimen o a las modalidades de la transición»⁴. Regímenes autoritarios tan similares como los de España y Portugal pasaron por formas de transición radicalmente distintas, mientras que las transiciones formalmente similares de España y Brasil condujeron a resultados significativamente diferentes⁵. László Bruszt ha observado que Europa del Este en 1989 ofrecía «una amplia gama de opciones de cómo derribar sistemas autoritarios de

³ STEFAN, A.; WHITEHEAD, L.; KAUFMAN, IL.; ROUQUIÉ, A., y SHEAHAN, J., en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, *Transitions. Comparative Perspectives*. Para una revisión crítica de las distintas tipologías, ver MAINWARING, SCOTT, «Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*, pp. 294-341.

⁴ PHZEWOHSKI, *Democracy and Market*, p. 98. Para un ejemplo de este tipo de análisis, ver O'DONNELL, GUILLERMO, «Transitions, Continuities and Paradoxes», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA (eds.), *Democratic Consolidation*, pp. 17-56.

⁵ Compárese LINZ, JUAN J., «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada», en COTARELO, RAMÓN (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, 1992, pp. 431-457; y SHARE, DONALD, y MAINWARING, SCOTT, «Transitions Through Transitions: Democratization in Brazil and Spain», en SELIGER, WAYNE (ed.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, 1986, pp. 175-215.

socialismo estatal»⁶. Sin embargo, no parece que los caminos que más tarde tornarían los distintos países fueran determinados por las elecciones iniciales.

El carácter paradigmático de la transición española, por tanto, debe de estar en otra parte. En mi opinión, está en el modelo singularmente escalonado del proceso de democratización en España. El escalonamiento, en parte consciente, en parte fortuito, de las tareas de la reforma permitió resolverlas de manera consecutiva, evitando así lo que Claus *offe* ha llamado «el dilema de la simultaneidad»⁷. Además, mientras que puede ser difícil reproducir este feliz escalonamiento en otras partes, el caso español puede aún servir de modelo para sociólogos y actores sociales, precisamente porque permite desagregar analíticamente de manera fructífera los retos que en otro lugar podrían parecer tareas simultáneamente irreconciliables capaces de sobrecargar, si no bloquear, una consolidación democrática.

Sin embargo, a mi parecer, Claus *offe* ha interpretado mal «el dilema de la simultaneidad» como un problema que incumbe únicamente a las sociedades de Europa del Este, que supuestamente hace que las transiciones allí sean no sólo incomparablemente más difíciles, sino también analíticamente incomparables con las transiciones en el sur de Europa e Iberoamérica. Según *Offe*, es «inadecuado y erróneo» aplicar a Europa del Este y Central el marco analítico desarrollado para el estudio de las transiciones democráticas en Iberoamérica y el sur de Europa, debido al hecho de que mientras éstos se enfrentaban sólo a una transición política, aquéllos se enfrentan a una «transición triple» «que afecta a los tres niveles de formar una nación, hacer una constitución y seguir la “política normal” de asig-

⁶ BRIISZT, LÁSZLÓ, «1989: The Negotiated Revolution in Hungary», *Social Research*, vol. 57, núm. 2, verano 1990, p. 365. Esta monografía sobre *East Europe: Where from, Where To?* es una de las publicaciones especiales de *Social Research* dedicada a las transiciones de Europa del Este. Los otros son: *Central and East European Social Research*, primavera/verano 1988; *Nationalism. Central and East Europe* invierno, 1991; *The East Faces West; The West Faces East*, invierno 1993.

⁷ OFFE, CLAUDIUS, «Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe», *Social Research*, vol. 58, núm. 4, invierno 1991, p. 872. El «dilema de simultaneidad» de OFFE está relacionado con el «efecto túnel» de THICHIVIAN. Véase HIRSCHMAN, ALBERT O., «The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development», *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, 1981, pp. 39-58.

nación»⁸. Creo, sin embargo, que tal argumento es discutible en tres puntos.

En primer lugar, mientras que la transición española tuvo un impacto positivo en Iberoamérica, siendo intensificado su efecto de demostración por el papel activo que tuvieron las autoridades españolas en apoyo de las transiciones democráticas en aquellos países, fueron los actores políticos de Europa del Este los que primero concibieron la transición española como un modelo del cual podrían sacar lecciones analíticas y prácticas. Todos, desde los liberalizadores de arriba decididos o bien a reformar el régimen (la Unión Soviética) o a sobrevivir políticamente en la transición (Hungría, Polonia) hasta los intelectuales y activistas disidentes de la oposición democrática (Polonia, Hungría, Checoslovaquia) encontraron que el modelo español de una transición negociada fue de alguna manera relevante para sus diversos proyectos. Seguramente los participantes en las «negociaciones de mesa redonda» de 1989 en Polonia y Hungría tenían en mente las enseñanzas españolas ¹. Y sin embargo, esto sólo prueba que la transición española puede servir como modelo para la transición que aborda «el asunto de la democracia». Pero, ¿que hay de las otras dos transiciones, las que tienen que ver con lo que Offe llama «el tema del orden económico y de la propiedad» y con «el tema territorial»?

Ni que decir tiene que las diferentes relaciones de propiedad o formas de propiedad de los medios de producción son factores significativos en la estructuración de las economías y de las sociedades. Pero se está haciendo cada vez más patente que la tendencia del análisis tradicional de centrarse exclusivamente en los medios de producción

⁸ OFFE, «Capitalism by Democratic Design?», pp. 868-871.

¹) Sobre todo en Polonia, la pregunta de por qué «la vía española hacia la democracia» parecía bloqueada ganó fuerza después de la imposición de la ley marcial y la represión de Solidaridad. MICHNIK ya había propuesto «la vía española» como modelo en su manifiesto programático de 1976, «A New Evolutionism» y otra vez en agosto de 1981, en un momento de radicalización creciente de Solidaridad y creciente confrontación con el régimen. MICHNIK, ADAM, *Letters from Prison and Other Essays*, Berkeley, 1985, pp. 130-131. En Hungría, el grupo de los intelectuales en torno a la revista *Beszélot* representaba una posición similar formulada de manera más sistemática en su manifiesto *Socia! Contract*. Posteriormente, el grupo formó el núcleo del principal partido de la oposición, La Alianza de los Demócratas Libres. Véase KIS, JÁNOS, «Turning Point in Hungary. A Voice from the Democratic Opposition», *Dissent*, primavera 1989, pp. 235-41.

como el factor determinante, mientras se ignoran los efectos de los modos de distribuir los recursos, les ha llevado a pasar por alto la línea que divide las economías de mercado competitivas del Norte-Oeste capitalista de las economías estatales y protegidas del Sur capitalista y del Este socialista. En los años setenta, se hizo evidente que los modelos de industrialización destinados a sustituir importaciones en el Sur capitalista y las economías de mando centralizado del Este socialista ya no podían generar un crecimiento sostenible. De hecho, hoy en día, después del colapso simultáneo de ambos modos de desarrollo económico, vemos en ambas regiones una doble transición en los ámbitos de la política y la economía. En palabras de Przeworski, «son transiciones de un autoritarismo de distintas variedades a la democracia y de sistemas económicos estatales, monopolísticos y protegidos, también de distintas variedades, a una economía de mercado. Ambas transiciones son radicales e interdependientes»¹⁰. Al valorar las posibilidades de éxito de ambas transiciones, sin embargo, Przeworski comparte el pesimismo cauto de Offe. Es la mismísima interdependencia de ambas transiciones la que les condena a un fracaso simultáneo. Los costes sociales de la reforma económica radical ponen en peligro la democracia, mientras que las presiones políticas de la democracia ponen en peligro la reforma económica. Según la «teoría de juegos» y los modelos de «elección racional» de acción social, el análisis en ambos casos es coherente; pero ¿es empíricamente correcto?

Przeworski sabe bien que España de alguna manera pudo navegar con éxito a través de ambas transiciones, cortando así empíricamente el nudo gordiano lógico del modelo analítico. Pero para Przeworski la doble transición española era un «milagro», un «caso excepcional» que es improbable que se repita en Europa del Este o Iberoamérica¹¹. El análisis de Przeworski condena a las sociedades post-comunistas a seguir, no el camino español de desarrollo económico y político hacia el Oeste capitalista y democrático, un camino que los europeos del Este ven como una confirmación de la viabilidad de su meta deseada de unirse a Europa, sino el camino iberoamericano hacia el «capitalismo pobre» y, se supone, la democracia inestable del Sur capitalista.

¹⁰ PRZEWORSKI, *Democracy and Markel*, p. IX.

¹¹ PRZEWORSKI, *Democracy and Markel*, pp. 8 Y 187.

Es verdad que el caso español era «excepcional» en el sentido de que las dos transiciones estaban escalonadas. Primero hubo el cambio en la política económica introducido por los tecnócratas del Opus Dei en los primeros años sesenta, caracterizado por el alejamiento de la industrialización autárquica extrema y dirigido hacia una mayor integración en el sistema capitalista mundial y al crecimiento económico guiado por la exportación. Luego vino la transición a la democracia en los años setenta, seguida por la reestructuración económica radical de los ochenta ¹². Es generalmente reconocido que el «milagro económico» español de los años sesenta y la modernización social que siguió a estas reformas parciales del mercado prepararon el terreno para la transición democrática de los años setenta ¹³. En este respecto, España marcó un camino que luego seguirían el Chile de Pinochet y los CNI asiáticos, en particular Corea del Sur ¹⁴.

Es improbable que alguien comprometido con la democracia proponga dicha ruta de desarrollo autoritario hacia la democracia como modelo para las sociedades iberoamericanas y las de Europa del Este, aun en el caso de que un camino tan costoso fuera todavía históricamente viable para estas sociedades que, según mi juicio, ya no es el caso. Sin embargo, el caso español es todavía parcialmente relevante para estas sociedades que se enfrentan a la doble transición hoy en día y por dos razones: en primer lugar, porque la consolida-

¹² Jeffrey Sachs, un consejero importante de los equipos radicales de reforma en Polonia y Rusia, a menudo ha utilizado a España como modelo de una transición doble con éxito hacia la democracia y hacia una economía de mercado. Sin embargo, su argumento ignora la doble naturaleza solapada de las transiciones españolas, la primera la reforma económica, después la reforma pública y después una reestructuración económica adicional.

¹³ CASANOVA, JOSÉ, «Tite Opus Dei Ethic, the Technocrats and the Modernization of Spain», *Social Science Information*, 22, núm. 1, 1983, pp. 27-50; y «Modernization and Democratization: Reflections on Spain's Transition to Democracy», *Social Research*, vol. 40, núm. 4, invierno 1983, pp. 929-973; Traducción al castellano en CARNERO ARBAT, TERESA (ed.), *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, 1992, pp. 235-276.

¹⁴ Sobre el Chile de Pinochet, véase VALENZUELA, J. SAMUEL, y VALENZUELA, ARTURO (eds.), *Military Rule in Chile. Dictatorship and Oppositions*, Baltimore, 1986; CONSTABLE, PAMELA, y VALENZUELA, ARTURO, *A Nation of Enemies: Chile Under Pinochet*, Nueva York, 1993; y DRAKE, PAUL W., y KAKSIC, IVÁN (eds.), *The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990*, Lincoln, 1991. Sobre Corea del Sur, véase AMSDEN, ALICE, *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, 1989; y HAN, SUNG-JOO, «South Korea: Politics in Transition», en DIAMOND, LINZ y LIPSET, *Democracy in Asia*, pp. 266-303.

ción de la democracia en España tuvo lugar bajo unas condiciones económicas notablemente adversas y deterioradas, demostrando así que la «eficacia socio-económica», aunque sin duda favorece, no es una condición necesaria para una transición política de éxito¹⁵; y, en segundo lugar, y más importante, porque el doloroso programa de reconversión industrial llevado a cabo por el gobierno socialista después de 1982 demuestra que las nuevas democracias pueden seguir adelante y sobrevivir a una reestructuración económica radical.

Finalmente, con respecto a la tercera transición, el análisis de Offe está mal enfocado cuando argumenta que la situación es diferente en Europa Central y del Este porque esos países se enfrentan al problema adicional de la nacionalidad. El escenario que pinta Offe de «disputas territoriales, migraciones, conflictos con minorías o nacionalidades y los correspondientes deseos secesionistas»¹⁶ era precisamente el escenario español, seguramente más que en el caso de Polonia o Hungría, los dos países que lideraron la transición en Europa Central. Enfrentándose simultáneamente a las amenazas terroristas de ETA y las contraamenazas de golpes militares por parte de las fuerzas armadas franquistas, los guardianes autoproclamados de la unidad y de la integridad territorial de la nación española, un régimen democrático frágil y en transición tuvo que dismantelar el Estado hegemónico y centralizado que había negado y reprimido a las diferentes identidades nacionales de los catalanes y los vascos. Había que buscar un compromiso para reconciliar las identidades en parte incompatibles, combinadas y superpuestas de una nación española y de las naciones catalana y vasca¹⁷. El Estado de las Autonomías no llegó a definir a España como un Estado multinacional. La fórmula de afirmar simultáneamente una «nación» española compuesta de varias «nacionalidades;» cuyos derechos a la autonomía política y a una lengua y cultura diferentes están constitucionalmente reconocidos, no era de ninguna manera coherente, ni satisfacía a los nacionalistas ni a los gobernantes, pero se trataba de una acomodación a la realidad

¹⁵ LINZ, JUAN, y STEPAN, ALFRED, «Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons», en PASTOR, ROBERT A. (ed.), *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, 1989, pp. 41-61.

¹⁶ OFFE, «Capitalism by Democratic Design?», p. 868.

¹⁷ LINZ, JUAN J., et al., *Conflicto en Euzkadi*, Madrid, 1986.

española y, ciertamente, fue el mayor logro del pacto constitucional que hizo posible la consolidación de la democracia en España¹⁸.

2. Los fracasos de los regímenes autoritarios

Podría esperarse que diferentes actores con diferentes intereses, ideales y materiales, extrajeran diferentes enseñanzas del mismo fenómeno. Los «duros», es decir, los gobernantes autoritarios decididos a mantener el poder «a cualquier precio» o que reclaman un principio de autoridad por encima de la democracia «burguesa» u «occidental» tienden a contemplar a la transición española como la confirmación de sus ideas preconcebidas de que una liberalización de cualquier tipo es probablemente sólo el principio del fin¹⁹. De hecho, un análisis comparativo demuestra que las liberalizaciones son inherentemente inestables y pronto tienden a alcanzar o bien un punto sin retorno o un punto en el que los «duros» se ven obligados a intervenir para invertir el proceso y aportar algún tipo de «normalización»²⁰. Pero las normalizaciones también tienden a ser más costosas y más inestables que el régimen original «normal»²¹. La ense-

¹⁸ Compárese DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «Estado de las autonomías y transición política»; VILAS NOGUEIRA, JOSÉ, «La organización territorial del Estado» y VALLÉS, JOSEP M., «La política autonómica como política de reforma institucional», en COTARELO, *Transición Política*.

¹⁹ Por supuesto, «a cualquier precio» es una proposición improbable que sólo se ha introducido aquí para llamar la atención sobre los problemas en el uso de análisis de costes para explicar los cambios de régimen. Las palabras famosas de ROBERT OAHIL «cuanto más superen los costes de supresión a los costes de tolerancia, mayor será la probabilidad de un régimen competitivo» no presentan ningún problema siempre que se suponga que existe algún criterio objetivo de medir los costes a los que tienen acceso los analistas sociales. No obstante, para mí, tal proposición es insostenible. No hay más opción que intentar ponerse en el lugar del gobernante que ha de hacer el cálculo. Pronto se hace evidente que esto requiere la introducción de algunos de los criterios preceptivos o ideológicos que utilizan los gobernantes para calcular los costes. Véase DAHL, ROBERT, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971, p. 15.

²⁰ PRZEWORSKI, ADAM, «The Games of Transition», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*, pp. 105-152.

²¹ Son buenos ejemplos las dificultades en la «normalización» en Polonia bajo la Ley Marcial post-Solidaridad. Véase, SMOLAH, ALEKSANDER, «The Polish Opposition», en FEJÉR, FERENC, y ARATO, ANDREW (eds.), *Crisis and Reform in Eastern Europe*, New Brunswick, 1991, pp. 175-252.

Las enseñanzas de la transición democrática en España

ñanza para los «duros» debería ser obvia: no permitir que siga adelante ninguna liberalización.

Los demócratas pueden consolarse con el hecho de que, por evidente que sea esta enseñanza, los «duros» se muestran todavía más incapaces de aplicarla firmemente. Es como si los gobernantes autoritarios se vieran obligados a socavar su propio régimen. «Bajo condiciones modernas» al menos, el juego autoritario parece ser inherentemente inestable por cinco razones, cada una de las cuales es ampliamente apoyada por la experiencia española.

2.1. Luchas internas por el poder

Los sistemas de gobierno autoritarios, como cualquier otro sistema de gobierno, se ven acosados por los conflictos de poder no sólo entre los gobernantes y los gobernados, sino también, y más importante, entre los mismos gobernantes. De todas las circunstancias posibles para la desestabilización del régimen autoritario, ésta es la primera y la más persistente²². Existen dos formas de regular los conflictos sobre la distribución del poder: el gobierno personal y el gobierno de las normas impersonales. Como sistema de poder, el franquismo era un híbrido, pero el gobierno de Franco era, en último término, personal y como dictador reinó sobre todos los contendientes al poder. Además, todos los jugadores sabían que ésta era la regla fundamental del juego político español. "Franco era Caudillo de por vida, «por la gracia de Dios». Con el tiempo, ésta llegó a ser la hipótesis dada por sentado que hizo «impensable» su derrocamiento. No obstante, tanto sus fieles como sus oponentes reconocían que el régimen personal de Franco era «excepcional», que su muerte daría al traste con el régimen y que después de Franco habría que establecer un nuevo orden político²³.

²² Creo que SCHMITTER fue el primero en hacer hincapié en este aspecto, que posteriormente ha llegado a ser central en los análisis de las transiciones. SCHMITTER, PHILIPPE. «Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal», *Armed Forces and Society*, 2, 1975, pp. 21-22.

²³ Las encuestas de opinión pública y los análisis de la cultura política española claramente indican que la gente tendía a utilizar dos criterios diferentes para valorar ambos regímenes, de manera que las mismas personas que apoyaban a Franco tendían a apoyar la democracia. Por tanto, la gente podía sostener opiniones favorables sobre ambos regímenes simultáneamente. Pienso que PHZEWOHSKI interpreta tales da-

2.2. *La trampa de La institucionalización*

Parece que los gobernantes autoritarios se ven obligados a «racionalizar», es decir, a perfeccionar su sistema de gobierno. Esta obligación normalmente toma dos direcciones; el deseo de perpetuarse en el poder, que normalmente toma la forma de la institucionalización y el deseo de ampliar las bases sociales del consentimiento, que normalmente se traduce en intentos de transformar su poder en una autoridad legítima. Incluso sin las divisiones internas dentro de la coalición gobernante, ambas dinámicas tienen el potencial de socavar el gobierno autoritario. En España, ambas dinámicas predominaban evidentemente a lo largo de los sesenta; ambas suponían dilemas especiales para el régimen; ambas preparaban el terreno para la transición. En el caso de los gobernantes personales, su deseo de conservar su poder arbitrario choca con el deseo de controlar el proceso de la sucesión, con su propio interés en proteger su dominio a través de los mecanismos institucionales, con los intereses de sus seguidores de asegurar sus propios beneficios frente a las contingencias del futuro y con los intereses de su personal administrativo de limitar y regular el poder arbitrario. Pero al deseo de los gobernantes y sus socios de dejar todo «atado y bien atado», es decir, de institucionalizar las normas impersonales de manera que garanticen los resultados, normalmente le sale el tiro por la culata. Los sucesores pueden utilizar las reglas para cambiar la naturaleza del juego mientras los «secesionistas» y oponentes pueden utilizar las reglas para derrocar a los que están en el poder. Las fachadas institucionales (constitucionales, electorales, parlamentarias, etc.) de los regímenes autoritarios siempre son algo más que meras fachadas.

Los estudios recientes de historia comparativa (desde el Chile de Pinochet hasta la Unión Soviética de Gorbachov, desde Brasil hasta Corea) muestran que se pueden utilizar las fachadas de una manera muy eficaz para «derrumbar todo el edificio».

tos de manera errónea como prueba de la irrelevancia analítica del concepto de legitimidad para explicar los cambios de régimen. Compárese McDOUGALL, PETER; BARNES, SAMUEL TL, y LÓPEZ PINA, ANTONIO, «The Growth of Democratic Legitimacy in Spain», *American Political Science Review*, 80, septiembre 1986, pp. 735-760; LÓPEZ PINTO, RAFAEL, *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Madrid, 1982; PHZEWOHSKI, «Carnes of Transition», núm. 6, p. 138.

2.3. *Las bases sociales del consenso*

El poder autoritario no se encuentra flotando en el aire. No sólo son las fuerzas armadas quienes lo sostienen, sino también ha de tener bases sociales para no caer. Tales bases son de índole material e ideal y son los intereses materiales e ideales de los seguidores activos los que sostienen a cualquier sistema de dominación y los que le confieren legitimidad. De los otros —los indiferentes, los reprimidos, los silenciados— los gobernantes autoritarios sólo exigen conformidad y el consentimiento pasivo²⁴. Las bases sociales del franquismo eran muy amplias, tan amplias como los intereses ideales y materiales de la España que venció a la otra España en una larga y sangrienta guerra civil. Estas bases sociales fueron ampliadas, radicalmente alteradas y finalmente socavadas por las transformaciones socio-económicas de los años sesenta. Los gobernantes estatales modernos no sólo gobiernan; también han de administrar a las sociedades y dirigir las economías. En la época de la post-guerra, particularmente en los años sesenta, ningún régimen del mundo podría dejar de asumir la tarea del «desarrollo». De hecho, «las dictaduras desarrollistas» brotaron por doquier. Los «milagros» económicos infundieron nueva vida y ayudaron a renovar a las viejas dictaduras como la de Franco. No obstante, la introducción y la aceptación generalizada del criterio moderno y radicalmente nuevo del rendimiento y la eficacia económicos como ejemplo con el que se evalúa a los gobiernos crean dilemas más serios para los regímenes autoritarios que para los democráticos. En las democracias, las crisis económicas provocan frecuentemente la derrota electoral de los que están en el poder y un cambio de partido en el gobierno. Pero las crisis económicas pueden poner

²⁴ A menudo se olvida que el principio de la legitimidad en la teoría de WEBER se refiere primordialmente: al «modo de legitimización de la relación entre el jefe y su personal» y no entre los gobernantes y sus súbditos, de manera que aun cuando «un sistema de dominio puede verse —como frecuentemente ocurre en la práctica— tan completamente protegido... que puede permitirse el lujo de abandonar incluso la pretensión de una declaración de legitimidad», la variación en ese modo de legitimación es «muy importante» para la estructura de dominación. WEBER, MAX, *Economy and Society*, editado por ROTH, G., y WITFICH, C., Berkeley, 1978, p. 214. La mala interpretación de PRZEWORSKI acerca de las intenciones de WEBER le lleva aquí a manifestar que «las explicaciones de las rupturas de régimen en términos de legitimidad son, bien tautológicas, bien falsas». PRZEWORSKI, «Games Of Transition», núm. 6, p. 138.

en peligro la mismísima supervivencia de los regímenes autoritarios. No obstante, el dilema de los autoritarios se basa en el hecho de que el éxito económico *también* puede traer, en último término, la derrota política. La racionalización administrativa del Estado y la modernización de la sociedad que probablemente acompañan al desarrollo económico podrían entrar en conflicto con el régimen político. Si la crisis llega, un Estado racionalizado y una sociedad modernizada tienden a abandonar el régimen esderótico y antieuado ²⁵.

2.4. *Las bases del discurso de la política*

El poder raras veces se contenta con coaccionar; el poder «seduce» ²⁶. Quiere a la vez «complacer» y «convencer» y de ahí su obligación de intentar satisfacer por lo menos algunas de las necesidades materiales de los gobernados y, lo que es más importante, la necesidad de disfrazar el uso de la fuerza con el poder del discurso, con racionalizaciones ideológicas de su legitimación. Sin el discurso público, no existe la política, sino sólo la fuerza, el poder bruto. Las bases ideológicas del consenso del franquismo cambiaban con «el espíritu de los tiempos». El fascismo y el catolicismo eran al unísono en un principio las dos fuentes más importantes del poder del discurso del régimen. Ambos justificaron la vía franquista como un «tercer camino», un camino auténticamente español, entre el capitalismo democrático burgués y el comunismo totalitario ateo. Con la derrota del fascismo, sólo quedó el nacional-catolicismo y eso más como una «mentalidad» que como una ideología sistemática ²⁷. Sin embargo, el *aggiornamento* católico de los años sesenta convirtió a este camino en un callejón sin salida. Poco a poco el régimen empezaba a justificarse como un desvío desarrollista hacia Europa. Esto quería decir que el régimen y la oposición compartían ahora el mismo terreno del

²⁵ El análisis de la tensión entre la tecnocracia y el Franquismo se desarrolla en CASANOVA, «Modernization and Democratization», pp. 958-973.

²⁶ La insistencia sobre esto es la contribución más importante del análisis Foucaultiano. Véase FOUCAULT, MICHEL, *Power-Knowledge. Selected Interviews and other Writings, 1972-1977*, Nueva York, 1980, y RABINOW, PIERRE (ed.), *The Foucault Reader*, Nueva York, 1984.

²⁷ LINZ, JUAN J., «An Authoritarian Regime: The Case of Spain», en ALLIARD, ERIK A., Y LITTONEN, YRJO (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, 1964.

discurso. El régimen perdió progresivamente las universidades, la Iglesia y la prensa y con ellas tendió a perder no sólo la mayor parte de las batallas ideológicas, sino también el mismo poder del discurso. El *nuevo discurso* de la «democracia orgánica» muestra que el régimen, al igual que otros regímenes autoritarios en el mundo, se vio obligado a fingir propensión a las ideas democráticas²⁸. Pero las apariencias del discurso, igual que las institucionales, nunca son meras apariencias. El fingir propensión a las ideas democráticas confirma el poder de estas ideas y deja a los regímenes autoritarios al descubierto frente al poder del discurso de sus oponentes. Al final, ni siquiera los detentadores del poder ni los que más se beneficiaron del régimen podían encontrar palabras convincentes para defender el franquismo después de Franco. Bajo esas circunstancias, como sucedió también en Europa del Este, la pérdida de la creencia en su propio derecho a gobernar, por parte de los gobernantes, fue más importante que cualquier cálculo utilitarista sobre los costes prohibitivos de la represión. Expresado brevemente por Przeworski: «Para pegar tirros, se tiene que creer en a'gO»²⁹.

2.5. El contexto histórico global

El sistema mundial moderno está restringiendo cada vez más las opciones políticas de los Estados. La autarquía, sea económica o política, ya no es una opción viable para los Estados modernos. Últimamente, el ámbito internacional se hace cada vez más hostil a los regímenes autoritarios³⁰. Y no es sólo que parezca que las ideologías anti-democráticas hayan perdido su poder de discurso, al menos en las áreas culturales occidentales. El colapso del sistema soviético de Estados ha socavado uno de los apoyos más importantes de los regímenes autoritarios en la época de la guerra fría. Los dictadores 10-

²⁸ Sobre «Newspeak» y sus límites, véase GOLDFARB, JEFFREY C'. *Beyond Glasnost. The Post-Totalitarian Mind*, Chicago, 1989.

²⁹ PRZEWORSKI, *Democracy and Market*. p. 6. Este enunciado y su análisis de la caída del comunismo en términos de la pérdida por parte de los gobernantes de su fe en su propio discurso y, por tanto, en su derecho a gobernar contradice su propia tesis de la irrelevancia del concepto de legitimidad.

³⁰ DIAMOND, LARRY, y PLATTNER, MARC F. (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, 1993. Esta es una colección representativa de ensayos publicados por primera vez en el *Journal of Democracy*.

cales ya no pueden jugar al juego de alianzas con una de las superpotencias. Los regímenes autoritarios tendrán que depender cada vez más de fuentes autóctonas de legitimación, que significa o nacionalismo o identificaciones culturales-religiosas presentadas como algo diferente y superior a las ideologías occidentales. Por otra parte, el Estado-nación está bajo asedio en todas partes. Los principios de la *razón de Estado*, soberanía nacional, doctrinas de seguridad nacional y la no interferencia en asuntos internos están perdiendo su viejo poder en el discurso. Las organizaciones internacionales (ONU), los mercados mundiales, los medios de comunicación globales, los regímenes religiosos transnacionales (el Islam, el Catolicismo), los movimientos transnacionales de una sociedad civil cada vez más global (los derechos humanos, la ecología, el feminismo, etc.), infringen las fronteras estatales con una facilidad e impunidad cada vez más pronunciadas. En los primeros años sesenta, España empezó a abandonar paulatinamente su autarquía económica y cultural. Los recursos humanos españoles, el capital extranjero y, sobre todo, el turismo europeo cruzaban las fronteras españolas inexorablemente. En su promoción del turismo, que pronto llegó a ser la fuente principal de divisas extranjeras, el régimen había encontrado una manera de explotar comercialmente la «diferencia» de España. A pesar de ello, el mismo éxito del eslogan «Spain is different» ayudó a hacer que España fuera cada vez menos diferente de sus vecinos europeos. En el crepúsculo del régimen hubo un consenso casi unánime sobre la necesidad de unirse a Europa no sólo económica y culturalmente, sino también políticamente. En la práctica, la resistencia tradicional y mayormente católica a la europeización había desaparecido. Después de Franco, la cuestión no era si España debía ser democrática, sino el tipo de democracia y cómo ésta debería implantarse.

3. Modelos analíticos de las transiciones

La enumeración de estos cinco factores de acondicionamiento positivo en la caída del franquismo y el surgimiento de la democracia no quiere decir que la elección de la democracia en España estuviera decidida. La única cosa que probablemente estaba determinada era el final del franquismo después de Franco. La meta final de la democracia también fue compartida por suficientes grupos de actores individuales y colectivos como para ser esperanzador el resultado fi-

nal. Pero, ¿cómo llegar desde un punto al otro? ¿Cómo dismantelar el viejo régimen, dar voz institucional a la oposición democrática que ya no podía ser silenciada en las calles, reconocer a los partidos políticos que habían sido la *bête noir* del régimen, reconocer los derechos políticos de los sindicatos y los derechos nacionales de los catalanes y de los vascos a ser culturalmente diferentes y políticamente autónomos, todo esto sin provocar una reacción autoritaria por parte del ejército y del búnker franquista, sin desatar los viejos demonios históricos de la primera y de la segunda República española y de todas las guerras civiles de la España contemporánea? En resumen, ¿cómo atravesar la transición sin guía y cómo construir una democracia viable y duradera sin instrucciones o preparación previas? Desde esta perspectiva, la democracia sería el resultado parcialmente intencionado pero siempre incierto de una serie de elecciones y respuestas e interacciones acumuladas entre los actores claves, todos obligados a actuar en un contexto estratégico de la máxima incertidumbre.

Este es el escenario que ha sido tan bien captado por la nueva y floreciente bibliografía sobre las «transiciones». Al concentrarse en la dinámica y la lógica formal de las transiciones de un régimen a otro y en las opciones abiertas que tienen los actores, y particularmente las élites, en esta situación pasajera y «anormal» en la que ya no son válidas las viejas reglas y las nuevas todavía no han cobrado vigencia, esta bibliografía ha abandonado conscientemente la tendencia previa de hacer demasiado hincapié en las restricciones estructurales y los determinantes socio-económicos. Pero el péndulo analítico quizá se balanceó demasiado en el sentido contrario de la indeterminación absoluta de la acción social. Esta tendencia fue exacerbada por la adopción de aproximaciones teóricas basadas en los juegos y los modelos estratégicos de acción social destinados a construir escenarios formales carentes de marcos socio-históricos y actores faltos de personalidad; es decir, sin pasado, sin normas y sin identidades y, sin embargo, orientados racionalmente a dar máxima importancia a sus supuestamente bien conocidos intereses individuales y materiales. Desde esa perspectiva, la democracia aparece como un mero «resultado contingente de conflictos»³¹.

³¹ PRZEWORSKI, ADAM, «Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts», en ELSTER, JOHN, y SLAGSTAD, RUNE (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, 1987. Por supuesto, si se toma este enunciado literalmente, es intuitivamente incorrecto. Puesto que los conflictos son tan viejos y ubicuos como la misma sociedad

La teoría de juegos en la política y los modelos estratégicos de acción social son reduccionistas aun bajo condiciones «normales», es decir, cuando ya existe un ámbito de política democrática sistemáticamente estructurado y diferenciado, en el cual las reglas del juego están delimitadas constitucionalmente y en el cual los actores pueden actuar estratégicamente como intérpretes racionales de la utilidad. Dichos modelos son reduccionistas de por sí porque «aislan» los contextos socio-históricos de la acción política por considerarlos analíticamente irrelevantes, es decir, los marcos sociológicos en los cuales tienen lugar los juegos políticos y los contextos cultural-fenomenológicos y comunicativos de significado en los cuales se relacionan los actores³². El análisis sólo tiene sentido porque los sociólogos comparten los contextos sociológicos y fenomenológicos con los actores y, por tanto, ellos y sus análisis pueden dar estos contextos por sentado. Pero tal suposición metodológica y estratégica analítica es particularmente inadecuada para los contextos «anormales» de las «transiciones» políticas cuando primero hay que construir la estructura del juego mismo, cuando hay que acordar los papeles y las reglas básicas del juego. Es dentro de tales contextos que hace falta tanto un análisis sociológico como un análisis histórico:

— Un análisis sociológico que haga hincapié primero en los hechos sociales, es decir, aquellos factores que delimitan y estructuran las condiciones de posibilidad de construir algo nuevo; segundo, en las condiciones precontractuales de los contratos sociales; es decir, los significados y las normas compartidos que posibiliten llegar a un acuerdo; y tercero, en un modelo de acción comunicativa resuelto a través del discurso y orientado a alcanzar la comprensión mutua³³.

Un análisis histórico comparativo que contemple las transiciones no sólo como momentos particulares en la historia de deter-

humana, uno esperaría que la democracia surgiese por todas partes y durante todo momento. La respuesta debe ser que lo que quiere decir PRZEWORSKI es democracia «bajo condiciones modernas».

³² Naturalmente, esto es la crítica fundamental a las teorías de acción desarrolladas en las aproximaciones fenomenológicas, lingüísticas y hermenéuticas. Véase HABERMAS, JÜRGEN, *On the Logic of the Social Sciences*, Cambridge, 1988 y *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, Boston, 1984, pp. 75-141.

³³ Por ejemplo, VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ ha subrayado la importancia del «comportamiento ligado a la tradición o el que sigue las reglas» para un análisis de la transición española. Véase PÉREZ-DÍAZ, VÍCTOR, *The Return Of Civil Society*, Cambridge, 1993.

minados países, sino como momentos comparables e interrelacionados en la historia moderna del mundo. Sólo esta última perspectiva, al tornar en cuenta «los tiempos», puede explicar por qué las «transiciones» tienden a aparecer o más bien «esparcirse» en olas. Significa que la simultaneidad y las cosas que tienen en común diversas transiciones en diferentes partes del mundo hacen que sean contemporáneas y correlativas unas con otras y, por tanto, comparables y sin embargo distinguibles de aquellas que acontecían en oleadas previas³⁴.

4. Los rasgos notables de la transición española

Lo que pretendo hacer en lo que sigue no es reconstruir la bien conocida historia de la transición española, sino sólo señalar aquellos rasgos que son «notables» en el doble sentido de ser característicamente peculiares a la transición española y, sin embargo, válidos desde el punto de vista comparativo en la medida que ilustran las tareas comunes a todas las transiciones. Przeworski ha diferenciado cuatro tareas comunes: «desvinculación», «constitución», «control civil del ejército» y «reforma económica»³⁵. A éstas se podría añadir una quinta, el «convertir en rutinarias a las instituciones democráticas». Quizás con más claridad que en otras partes, en España estas cinco tareas aparecen como momentos separados y consecutivos. Aquí la historia misma facilita las tareas del analista de separar los componentes del proceso. En la siguiente presentación, sin embargo, sólo quiero analizar las dos primeras tareas porque considero que no sólo son las que verdaderamente suscitan interés, sino también porque son las que son fundamentales y determinantes de la feliz consolidación de la democracia en España.

³⁴ Compárese HUNTINGTON, SAMUEL P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1991; HISTOW, DANKWART, «Democracy: A Global Revolution», *Foreign Affairs*, otoño 1990. Los conceptos de difusión y efectos de demostración son centrales para el análisis de DI PALMA en *To Craft Democracies*.

³⁵ PHZEWOHSKI, «Games of Transition». PRZEWORSKI utiliza el término «institucionalización de los conflictos económicos», mientras yo prefiero considerar esa tarea como «reforma económica».

4.1. Desvinculación de lo viejo y transición hacia lo nuevo

Los caminos de salida de los regímenes autoritarios son muy variados y diversos, aunque en términos analíticos todos pueden clasificarse en tres grupos principales: desde arriba, desde abajo y desde fuera, con toda clase de subgrupos y combinaciones entre ellos³⁶. El caso español, al menos en cuanto a la «desvinculación» se refiere, pertenece claramente al grupo «desde arriba». Puesto que generalmente se ha considerado a la transición como positiva, tanto los grupos «de arriba» como los «de abajo» quieren atribuirse el mérito. Y, políticamente, ambos pueden compartir el mérito por igual por el éxito de la transición española. No obstante, en términos analíticos, es posible resolver todo el debate sobre si era una *reforma pactada* o una *ruptura pactada* si se reconoce que la primera fase de la transición tuvo dos momentos analítica y cronológicamente separados.

El primer momento, la desvinculación del régimen franquista, tuvo lugar en forma de un pacto negociado entre las fuerzas franquistas y, lo que es más importante aún, como una reforma legal-constitucional desde arriba³⁷. Dicho de forma exacta, fue la reforma legal-constitucional la que trajo consigo la verdadera *ruptura* con el viejo orden. El proceso duró aproximadamente desde el nombramiento de Suárez como Presidente del Gobierno en julio de 1976 hasta la ratificación de la Ley de Reforma Política por consulta popular el 15 de diciembre de 1976. Formalmente, esta ley «fundamental» era una enmienda sustitutoria que abolió la «constitución» franquista³⁸. Es

³⁶ STEPAN, ALFRED, «Paths of Hedemocratization: Theoretical and Comparative Perspectives», en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, *Transitions: Comparative Perspectives*, pp. 64-84.

³⁷ Este proceso de negociación interna dentro del régimen está muy bien tratado en SIAHE, *The Making Of DemOcracy*.

³⁸ Junto con otros textos sobre la transición, el texto de la Ley de Reforma Política es reproducido en COTAHELO. CAHL SCHMITT ha argumentado que deshacerse de una constitución a través de enmiendas era lógica o políticamente imposible y que tal procedimiento sólo era posible si la vieja constitución estaba ya *politicamente* muerta. Mi argumento de que la diferenciación entre el Estado y el régimen político hace que tal procedimiento sea viable es análogo en el sentido de que ayuda a explicar la crisis, si no la muerte, del régimen político. Véase SCHMITT, CARL, *Verfassungslehre*, Munich, 1928, p. 102. Para un análisis de los dilemas y ficciones de las revoluciones «legales» y «constitucionales» en Europa del Este, véase AHATO ANDREW, «Dilemmas Arising from the Power to Create Constitutions in Eastern Europe», *Carr/Sozo Law Review*, vol. 14, nums. 3-4, enero 1993, pp. 661-690.

un asunto casi tautológico que tal proceso sólo pudiera tener lugar desde arriba. La oposición democrática, ya formalmente unida en *Coordinación Democrática*, no se interesaba ni en reconocer la legalidad franquista ni tampoco estaba en posición de negociar esta ruptura. Por esta misma razón, los líderes de la oposición pidieron un boicot formal, aunque algo tibio, del referéndum ³⁹. Sin duda, la presión constante desde abajo había forzado a los reformadores a agilizar el proceso. Ambas partes mantuvieron comunicaciones frecuentes que ayudaron a edificar una confianza mutua. Pero hasta ese momento no había ninguna negociación propiamente dicha entre el régimen y la oposición. La transición española es un caso único, históricamente el primero, en el que los que ostentaban el mayor poder --el Rey Juan Carlos., el Primer Ministro Adolfo Suárez y el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino Torcuato Fernández Miranda-- utilizaron el poder institucional de sus cargos y su influencia personal y habilidades para anular el régimen. Una vez aprobada la enmienda constitucional por las llamadas *Cortes harakiri* y ratificada por referéndum, la ruptura --la desvinculación del viejo régimen-- fue consumada *de jure*. Lo que los que detentaban el poder no podían realizar solos sin la ayuda de la oposición democrática era la transición a un orden democrático. Esta segunda fase, la transición a la democracia, duró desde la primera reunión oficial entre Suárez y el comité negociador de la oposición democrática el 23 de diciembre de 1976, ocho días después del referéndum, hasta las elecciones generales de las Cortes democráticas del 15 de junio de 1977, que iban a funcionar como una asamblea constituyente. Esta fue la fase de negociación real entre el gobierno y la oposición. Todas las decisiones importantes para asegurar que las elecciones fuesen realmente libres y generales --la abolición de las organizaciones del movimiento, organización de monopolio, la libertad de expresión y asociación, la legalización de los partidos políticos, la elección del siste-

³⁹ La llamada a un boicot del referéndum sólo era tibia precisamente porque los líderes de la oposición habían comenzado a darse cuenta de que lo que habían tachado de imposible --es decir, una transición a la democracia a través de una reforma desde arriba-- realmente estaba teniendo lugar. Véase SHARE, *Making of Democracy*, pp. 98-101. En todo caso, la ratificación del plebiscito fue demoledora: el 78 por 100 del electorado participó, del cual el 94 por 100 votó en favor del proyecto de reforma. Hecuérdellse las tres fuentes distintas de abstenciones y votos negativos: la oposición democrática, los nacionalistas vascos y la derecha franquista.

ma electoral- se hicieron a través de negociaciones. Así, 10 que es peculiar al caso español es que los momentos de desvinculación del régimen autoritario y la transición hacia la democracia están formal y cronológicamente diferenciados. En la mayoría de las transiciones, incluso aquellas que más se parecen a la española, tales como las «negociaciones de mesa redonda» de Polonia y Hungría o la larga y confusa «transición a través de la transacción» de Brasil, o la vía constitucionalmente restringida del Chile de Pinochet, es casi imposible diferenciar ambos momentos.

Una transición legal, desde arriba negociada, requiere algunas condiciones materiales y eficaces. Lógicamente, la condición material mínima para una transición legal desde arriba es que haya un régimen autoritario con algún tipo de estructura legal-racional o fachada constitucional. La mayoría de las dictaduras militares son «situaciones autoritarias» o *regímenes de excepción* que no cumplen esta condición ⁴⁰. En Iberoamérica, sólo Chile, Brasil, en menor medida, y los regímenes civiles autoritarios de México y Cuba se acercaban a esta condición. Además, cuanto mayor sea la institucionalización, mayor será la posibilidad de que el régimen no pueda ser derrocado desde abajo y el único camino viable será el de una desvinculación legal negociada. De hecho, cuanto más legalmente «atado y bien atado» esté el nudo autoritario, más tendrán que ayudar los propios gobernantes a desatarlo también legalmente.

Con respecto a eso, la voluntad de los gobernantes de desempeñar este papel es una condición necesaria. Sin embargo, esta voluntad es probable que se materialice y conduzca a una transición negociada sólo si existe alguna diferenciación legal racional mínima entre el Estado y el régimen, de manera que los actores estatales con sus identidades y papeles puedan diferenciarse de los de los actores del régimen. Los dos casos iberoamericanos, Cuba y México, que hasta ahora han resistido con éxito el camino de desvinculación del gobierno autoritario, junto con los tres casos de Europa del Este, la Unión Soviética, Yugoslavia y Alemania Oriental, en los cuales la desvinculación les llevó no sólo a la disolución del régimen, sino también al colapso del Estado, parecen confirmar este principio. En Cuba

⁴⁰ Para el concepto de una «situación autoritaria», véase LINZ, JUAN J., «The Future Of an Authoritarian Situation Or the Institutionalization Of an Authoritarian Regime», en STEPAN, ALFHED (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Futures*, New Haven, 1973, pp. 233-254.

Las enseñanzas de la transición democrática en España

y México, la casi total identificación entre el Estado, el Gobierno y el régimen (el partido), que encuentra la institucionalización real y simbólica en el caudillismo de Fidel y en el presidencialismo extremo de México, hace difícil una transición negociada ⁴¹.

Las transiciones fracasadas en Alemania Oriental, Yugoslavia y la Unión Soviética también sirven para confirmar las lecciones de la transición española. En los tres casos, el Estado era una creación del régimen y, por tanto, concomitante con él e incapaz de sobrevivir al colapso del régimen. A pesar de las buenas intenciones y los esfuerzos de Gorbachov, el proyecto de reformar y, desde luego, de democratizar a la Unión Soviética era desde sus comienzos una empresa irrealizable, porque no había ni un Estado-unión diferenciado del régimen soviético que pudiese haber iniciado y negociado la reforma mediante un cambio en su identidad política, ni tampoco emergió una sociedad civil de toda la Unión con la que el Estado soviético pudiera negociar su transformación. La liberalización desde arriba, la *glasnost*, abrió el camino hacia la aparición de tantas sociedades civiles separadas y no relacionadas como repúblicas había. Los pocos y débiles intentos desde arriba por establecer partidos de toda la Unión, movimientos sociales, sindicatos u otras organizaciones de interés fracasaron. El mismísimo ejército soviético fracasó en el desarrollo de una identidad de Estado diferenciada del régimen soviético y, por tanto, no pudo garantizar la transición de la Unión, mientras que el Partido Comunista se fragmentó en tantos comunismos nacionales y *nomenklaturas* como Estados independientes iba a haber. La secesión de Rusia de la Unión selló el destino del Estado imperial ⁴².

⁴¹ Sin embargo, en México, como era el caso en Brasil y Corea del Sur, el proceso de liberalización iniciado desde el despacho de la Presidencia, la dinámica de la competencia electoral y la creciente presión desde abajo probablemente resultarán en algún tipo de transición a través de transacción. Al contrario, en Cuba, dado el compromiso absoluto del *caudillo* hacia el régimen, una transición negociada es prácticamente imposible. El estado de sitio externo y el espectro de una guerra civil, de la revancha contra-revolucionaria y de la intervención imperialista desde el extranjero contribuyeron a incapacitar cualquier separación lateral necesaria para minar el régimen desde dentro, así como cualquier pacto de la oposición necesario para aportar presión desde abajo.

⁴² Este camino de desintegración de la Unión Soviética ya fue anticipado por IVÁN DRAKE, el líder de *Rukh*, en su llamada a los demócratas rusos en abril de 1990: «Una Ucrania libre es imposible sin una Rusia libre. La responsabilidad de Rusia es separarse primero de la Unión y ayudar a los demás.» Citado en RYABCHUK, MYKOLA, "Civil Society and National Emancipation. The Ukrainian Case», en RAU, ZBIGNIEW (ed.),

Yugoslavia siguió la misma lógica de desintegración. Pero allí, tras la muerte de Tito, fundador y gobernante personal del Estado comunista, no quedaba un centro desde el cual un Estado-nación serbio hegemónico necesitara primero secesionarse. Por el contrario, el proyecto hegemónico del nacionalismo serbio iba a heredar la Federación yugoslava y resistir las secesiones de las otras naciones. La unificación alemana ilustra el mismo proceso a la inversa y confirma el mismo principio. No existía ningún Estado de Alemania Oriental diferenciado del régimen comunista que hubiera podido encabezar la transición. La estructura estatal de la República Democrática Alemana parecía colapsarse junto con el régimen y la misma base lógica de un Estado-nación germanooriental desapareció. Las «revoluciones» de 1989 hicieron además que el proceso de negociación con el régimen fuera innecesario. La retirada del veto soviético sobre las transformaciones en la región tuvo el mismo efecto que la retirada apresurada del gobierno militar en Argentina, después de fracasar en su intento de negociar una sucesión civil ventajosa. Únicamente Polonia y Hungría continuaron sus caminos independientes ya iniciados, pero los reformadores del régimen ya no podían ni desacelerar el proceso desde arriba ni poner límites a las reformas para que se detuviesen antes de llegar a una democracia plena.

Las peculiaridades de la vía española de desvinculación se vuelven incluso más evidentes al contrastarlas con transiciones similares negociadas desde arriba. Brasil representa un caso típico de transición a través de transacción, es decir, de un proyecto de liberalización desde arriba, iniciado por un régimen autoritario que gozaba de relativo éxito, sin tener importantes presiones desde abajo, cuyo objetivo era en el mejor de los casos una democratización parcial y restrictiva. Los gobernantes militares, sin embargo, demostraron ser incapaces de controlar el proceso completamente y se vieron obligados a negociar una vuelta más rápida a la autoridad civil y un resultado más democrático. Al final, las presiones de una sociedad civil movilizadora que exigía elecciones presidenciales directas y la huida de miembros del partido del régimen a la oposición condujo a la victoria de Tancredo Neves, un político tradicional aceptado por los dos bandos. Su muerte prematura y el ascenso a la presidencia de José

Sarney, un político del régimen, sólo reforzó el peso de la élite política tradicional, ligada a las oligarquías locales que han conseguido persistir a través de los períodos pre-autoritario, autoritario y post-autoritario. Esta continuidad a través de los tres períodos es la característica distintiva del sistema político brasileño. Hubo otras continuidades. Las fuerzas armadas mantuvieron una presencia activa tanto en el gobierno como en el Congreso, particularmente durante la elaboración de la Constitución de 1988. Además, no sólo consiguieron conservar los asuntos militares como su «dominio reservado», exento del control civil, sino también pudieron conservar el poder tutelar sobre la forma de la transición y el contenido de la democracia brasileña ⁴³.

La transición chilena es la más paradójica de todas las transiciones negociadas y legales. Aquí, el mismo dictador, un gobernante casi absolutista, se vio obligado a presidir la transición a la democracia después de ser derrotado por una oposición unida en un referéndum en 1988, que había sido diseñado no sólo para institucionalizar el régimen autoritario, sino específicamente para perpetuar los poderes dictatoriales de Pinochet por lo menos hasta 1997. Por un lado, su buena voluntad de aceptar los resultados del referéndum, de dejar la presidencia y de aceptar el gobierno constitucional de Derecho, incluso cuando el resultado real era lo opuesto a lo que buscaba cuando su propio régimen elaboraba las reglas, es una clara indicación de la dinámica de una racionalización legal formal. Seguramente confirma la noción de Weber de que el formalismo jurídico permite al sistema legal que opere impersonal y neutralmente, como una máquina técnico-racional. La oposición derrocó al régimen legalmente al explotar la brecha abierta cuando los políticos de línea dura intentaron institucionalizar el régimen a través de una racionalización formal-legal. En este sentido, la democracia en Chile era el resultado contingente, no deseado y no intencionado, de un error estratégico por parte de los gobernantes. Por otra parte, Pinochet estaba dispuesto a presidir la transición precisamente porque podía apropiársela personalmente, es decir, abusar del poder institucional del cargo de

⁴³ Compárese STEPAN, ALFHED, *Re/thinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, 1988; STEPAN, ALFRED (ed.), *Democratizing Brazil*, Nueva York, 1988; y ITACOPIAN, FRANCES, «The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition», en MAINWAHINC, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*, pp. 243-293.

la presidencia, no sólo para garantizar, como en España, que no hubiera ninguna ruptura constitucional con su régimen, sino también para preservar tanto poder como le fuera posible a través de una serie de medidas orientadas a restringir el nuevo orden democrático formal y efectivamente 44.

La democracia en España no era el resultado no intencionado de un proceso de liberalización desde arriba que escapara al control de los gobernantes (Brasil), ni tampoco era el resultado de un proceso de negociación en el cual los gobernantes no podían obtener un trato mejor (Polonia, Hungría), ni tampoco era el resultado no deseado, obstruido, pero inevitable, de un error estratégico por parte de los gobernantes (Chile). En España, como en los demás lugares, el proceso sufría contingencias e incertidumbres, pero la meta final, la democracia, era el resultado deseado, intencionado y promovido de una decisión tomada por los gobernantes, una decisión que contaba con el apoyo y la aprobación del pueblo y que igualaba el proyecto democratizador de la oposición, de manera que se llegó a la democracia a través de un proceso de negociación consensuada. Los gobernantes en este caso no intentaban obstruir el proceso de democratización, ni de restringir el resultado democrático ni formal ni efectivamente, ni de conservar para sí un *dominio reservado*. Los gobernantes del Estado se convirtieron en los garantes del proceso de democratización frente a los intentos de los defensores férreos del régimen de desviarlo.

Quizás más que en ninguna otra parte, la diferenciación entre una administración estatal y un régimen político era la clave de la transición española. En mi opinión, la transición española no era una transición iniciada por el régimen, como ha argumentado Robert Fishman, sino una transición iniciada por el Estado ⁴⁵. Fue una de-

⁴⁴ Ejemplos de estas medidas fueron el nombramiento de defensores del régimen en posiciones claves de la administración, de la legislatura y de la judicatura, la conservación de *dominios reservados* para las fuerzas armadas y la posición de Pinochet como comandante en jefe, la amnistía por delitos políticos cometidos por el régimen y la no responsabilidad por la privatización irregular del patrimonio estatal durante los últimos días del régimen. Compárese DRAKE y JAKSIC, *fjemocmcy in Chile*; y VALENZUELA, J. SAMUEL, «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*. pp. 57-104.

⁴⁵ Compárese FISIMAN, ROBERT, «Rethinking State and Hegime: Southern Europe's Transition to Democracy», *World Politics*, XLTT, 4 de abril de 1990, pp. 422-440; LINZ, «Transición española», p. 453; y CASANOVA, *Modernization and Democratization*, pp. 958-973. Sin embargo, para un contraste, véase también HENRIQUE CAHOSO,

cisión consciente de los actores estatales de deshacerse del régimen franquista y de adoptar un régimen democrático. En realidad, la transición tuvo unos límites estructurales muy claramente definidos, pero los límites no negociables se derivaron de la estructura del Estado español y no de la identidad política del régimen. En primer lugar, la transición sólo sería factible si tuviera lugar dentro del marco de la ley. No podía haber ninguna ruptura con la legalidad establecida, ni siquiera un gobierno provisional de transición entre los dos regímenes. En segundo lugar, no se podía cambiar la monarquía como la forma del Estado, asegurando así la continuidad en la jefatura del Estado de un régimen a otro. La monarquía se convirtió, por consiguiente, en una de las piezas claves de toda la transición. En tercer lugar, las fuerzas armadas, como garantes de la constitución franquista y como guardianes de la unidad e integridad territorial de España, tendrían que convertirse en los garantes de la transición, de la nueva Constitución democrática y del nuevo Estado democrático. Esta tercera condición *Limitativa* constituyó la mayor paradoja y presentó los dilemas más difíciles de toda la transición, porque mientras que los otros actores del Estado —el Rey, el gobierno de Suárez, el cuerpo administrativo— pudieron despojarse rápidamente de sus identidades franquistas y adoptar nuevas identidades democráticas, para la mayoría de las fuerzas armadas, particularmente dentro de los cargos más altos, que eran franquistas intransigentes, tal cambio de identidad significaría una violación de sus convicciones políticas más arraigadas ⁴⁰.

FERNANDO, «On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America», en COLLIER, DAVID (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, 1979, pp. 33-57.

⁴⁰ Por esa razón, encuentro debatible el argumento de FISIMAN de que la transición española era un régimen iniciado «por abandono», porque las fuerzas armadas, supuestamente los actores estatales por excelencia, no la iniciaron. De hecho, las fuerzas armadas permanecieron como vestigios del régimen anterior hasta bien pasado el comienzo de la transición. Véase PRESTON, *Triumph of Democracy*, y PRESTON PAUL, «Decay, Division and the Defense of Dictatorship: The Military and Politics, 1939-1975», en LANNON, FRANCIS, y PRESTON, PAUL (eds.), *Elites and Power in Twentieth Century Spain*, Oxford, 1990, pp. 203-228; y OLMEDA GÓMEZ, JOSÉ ANTONIO, «The Armed Forces in the Francoist Political System», y BAÑÓN MARTÍNEZ, RAFAEL, «The Spanish Armed Forces During the Period of Political Transition, 1975-1985», en BAÑÓN MARTÍNEZ, RAFAEL, y BAKER, THOMAS M. (eds.), *Armed Forces and Society in Spain Past and Present*, Nueva York, 1988.

Dos principios ayudaron a resolver los dilemas y conflictos a que se enfrentaban los altos cargos militares, el recurso a su papel como guardianes de la Constitución y el recurso a la unidad institucional y a la jerarquía de las fuerzas armadas. El Rey, como jefe de Estado y comandante en jefe de las fuerzas armadas, desempeñó un papel decisivo en la aceptación tibia de ambos principios. Para muchos oficiales, la transferencia de su lealtad personal desde Franco a Juan Carlos facilitó la transferencia de la lealtad formal hacia el nuevo orden constitucional. Para una mayoría más amplia, su devoción profesional al rango jerárquico les ayudó a mantener la disciplina y la obediencia hacia sus superiores, en último término, hacia su comandante en jefe, frente a los llamamientos constantes de sus camaradas rebeldes. Ambas dinámicas resultaron ser decisivas durante los momentos cruciales de la transición: la reunión de Suárez con los altos cargos de las fuerzas armadas (los ministros militares, la Junta de Jefes de Estado Mayor y nueve capitanes generales) el 8 de septiembre de 1976, cuando aceptaron de mala gana el proyecto gubernamental de reformar de manera legal el régimen político, y la noche del 23 de febrero de 1981, cuando oficiales rebeldes ocuparon por la fuerza las Cortes y mantuvieron como rehenes a los poderes ejecutivo y legislativo ⁴⁷.

Desde una perspectiva comparativa y analítica, merece la pena hacer hincapié en el hecho de que las fuerzas armadas no impusieron ninguna restricción a la democratización total y que la única restricción sustanciosa que negociaron – a saber, la promesa de Suárez de no legalizar el Partido Comunista de España – fue desatendida por Suárez, causando así la dimisión indignada del ministro de la Marina, Pita Da Veiga, y el consiguiente resentimiento y falta de confianza de los altos cargos militares que se mantuvieron fieles a su parte del acuerdo, aunque siempre albergaron el sentimiento rencoroso de que habían sido traicionados por un político dudoso ⁴⁸. Y es verdad

⁴⁷ Los sentimientos de los militares aparecen muy bien reflejados en el comentario del Almirante Gabriel Pita da Veiga, ministro de la Marina, viejo amigo personal de Franco y perteneciente a los líderes «duros», después de la ratificación de la Ley de Reforma Política por las Cortes: «mi conciencia está tranquila porque las reformas democráticas se llevarán a cabo a través de la legalidad Franquista». En PRESTON, *Triumph Of Democracy*, pp. 101-102.

⁴⁸ Este incidente no sólo nubló las relaciones civiles y militares mientras Suárez encabezaba el Gobierno, sino también contribuyó a una atmósfera «golpista» generalizada dentro de las FFAA puesto que, en el fondo, los franquistas podían justificar

que había cierta duplicidad en el papel de doble-negociante que Suárez asumió tan hábilmente. Su oscuridad relativa antes de su sorprendente nombramiento por el Rey para encabezar el gobierno en julio de 1976 facilitó su asombrosa actuación a la hora de llevar a cabo un plan cuyos principios esenciales, e incluso muchos de los detalles, habían sido propuestos por los liberalizadores del régimen, más particularmente por el grupo *Tácito*, a pesar de que siempre se enfrentaban a la resistencia del búnker franquista⁴⁹, Suárez fue capaz de maniobrar mejor que los políticos de línea dura del régimen y que la oposición, porque ambos menospreciaban su lealtad al régimen y a la vez subestimaron su capacidad de llevar a cabo la reforma. La ficción legal de un proceso que tuvo lugar dentro de la legalidad franquista llevó a ambos lados a creer erróneamente que tal estrategia no iba a tener ningún éxito, ni mucho menos conllevar una *ruptura* total con el franquismo y establecer las bases para la constitución de un nuevo orden democrático. De hecho, sólo es posible entender el éxito si se asume que los gobernantes que iniciaron el proceso desde arriba no eran meros liberalizadores que intentaban reformar el régimen autoritario, sino democratizadores disfrazados que intentaron disolverlo.

formalmente el que hubieran roto su promesa de lealtad a la Constitución mediante la referencia a la promesa rota de Suárez. Este mismo siempre aparentaba estar sorprendido por la reacción de los militares, afirmando ingenuamente que la eliminación en los estatutos del Partido Comunista de cualquier referencia de lealtad a una potencia extranjera —una eliminación que Suárez mismo negoció con el secretario general del PC Santiago Carrillo— le liberaba de su propia promesa condicional de no legalizar el partido. Véase PRESTON, pp. 114-116; Y MUAL-LEÓN, EUSEBIO, *Communism and Political Change in Spain*, Bloomington, 1983.

⁴⁹ *Tácito* fue el pseudónimo de un grupo de políticos católicos que incluía desde reformadores del régimen conservador hasta la oposición semi-leal de los demócratas cristianos, íntimamente vinculados a la organización católica laica y elitista ACNDP —leal a Juan Carlos—, la mayoría de los cuales pertenecían a los cuerpos de élite de la administración estatal (diplomáticos de carrera, letrados del Consejo de Estado y abogados, economistas e ingenieros estatales). Los *Tácitos* formaban el núcleo del primer gobierno de Suárez y el mismo centro del partido de la transición, la *Unión de Centro Democrático*. Véase POWELL, CHARLES T., «The “Tácito” Group and the Transition to Democracy, 1973-1977», en LANNON y PRESTON, *Elites and Power*, pp. 249-268.

4.2. *La constitución de la democracia a través de la negociación consensuada*

Gran parte de los especialistas suponen que las transICiones vía transacción, iniciadas y negociadas desde arriba, tenderán a demostrar mayor continuidad entre los regímenes autoritarios y los democráticos, así como una ruptura democrática menos nítida y mayores problemas en la consolidación democrática, porque impiden futuros cambios democráticos⁵⁰. La transición española no apoya tal suposición. Paradójicamente, el caso más puro de desvinculación desde arriba dentro de la legalidad vigente creó las condiciones más favorables para una *ruptura* clara y para la constitución de una democracia auténticamente *nueva*. De hecho, de todas las transiciones recientes hacia la democracia, la española no es la que se negoció con mayor consenso, sino la que fue establecida más claramente a partir de la celebración, completamente nueva, de elecciones libres y generales a una asamblea con el poder de elaborar una nueva constitución para una nueva democracia.

Si bien no todas las desvinculaciones de los regímenes autoritarios se negocian, todas las transiciones hacia la democracia han de negociarse, al menos implícitamente, para constituir instituciones democráticas duraderas. La transición española ilustra, de una manera paradigmática, cuatro procesos de negociación que contribuyeron conjuntamente a la instauración de la democracia. Hubo, en primer lugar, los dos procesos separados de negociación interna dentro del régimen autoritario y dentro de la oposición. El tercer proceso negoció la transición entre el gobierno y la oposición para establecer las condiciones electorales para la representación política. Y finalmente, hubo la negociación entre las fuerzas políticas representantes de la sociedad para constituir las instituciones democráticas. Desde luego, estos cuatro procesos no son necesarios para una transición de éxito, pero cuanto más se den, al menos implícitamente, mayores serán las probabilidades de consolidación democrática.

⁵⁰ Esta suposición se ha derivado principalmente de la experiencia brasileña que, en general, no puede aplicarse a España. Compárese SIIAHE y MAINWAHINC, «Transitions Through Interactions»; O'DONNELL, «Transitions, Continuities», y HOGEPIAN, «Compromised Consolidatioll».

El proceso de negociación interna dentro del régimen autoritario fue un acto reflejo de los actores del Estado para autolimitar el poder del Estado mediante la adopción de los principios del constitucionalismo liberal. Sin lugar a dudas, este poder estatal de reflexión se vio animado por las enérgicas reivindicaciones de una sociedad civil movilizada. Pero también era una respuesta a los intereses ideales y materiales de los actores del Estado, de un Rey que realmente quería llegar a ser «el Rey de todos los españoles», de una burocracia estatal interesada en la conservación y a la vez en una mayor racionalización administrativa y fiscal del Estado y de las élites políticas deseosas de cambiar privilegios políticos limitados por el derecho de competir abiertamente por los votos. En definitiva, fue un acto reflejo, basado en una larga historia de intentos fracasados de liberalizar el régimen, de renunciar a una identidad política exclusivista fundada en la victoria en la guerra civil.

Las negociaciones internas dentro de la oposición también se edificaron sobre una larga historia de intentos de prescindir del legado rencoroso de la guerra civil y del franquismo. Aparte de la hendidura básica entre los vencidos y los vencedores, también había rupturas divisorias importantes producidas por la guerra civil interna dentro del lado republicano y las disputas debidas en cuarenta años de franquismo y su historia de conflictos de poder, liberalizaciones fracasadas, y secesiones laterales de las oposiciones semi-leales. Antes de que la oposición democrática pudiese unirse frente al Estado autoritario, primero tuvo que superar su propio miedo. La superación del miedo al Estado, que es la base de un contrato social lockeano, que quiere limitar el poder del Estado, sólo es posible si la sociedad primero supera su propio miedo, es decir, el miedo a la guerra civil, que es la base del contrato social hobbesiano. Los regímenes autoritarios bonapartistas, como el franquismo, o el Chile de Pinochet, perdurarán mientras el miedo a la restauración de las condiciones de guerra civil sea mayor que el miedo al terror estatal⁵¹. La reconciliación social dentro de una sociedad civil y política es una condición *a priori* para una transición hacia la democracia desde tales regímenes. La unifi-

⁵¹ Véase MARTÍNEZ, JAVIER, «Fear of the State, Fear of Society: On the Opposition Protests in Chile», en COHHADI, JUAN E., WEISS FAGEN, PATRICIA, y GARRETÓN, MANUEL ANTONIO (eds.), *Fear, at the Edge. State Terror and Resistance in Latin America*, Berkeley, 1992, pp. 142-1160; Y el bien titulado, CONSTABLE y VALENZUELA, *A Nation of Enemies*.

cación progresiva de la oposición democrática en la *Asamblea de Cataluña*, en la *Junta Democrática*, en la *Plataforma de Convergencia Democrática* y finalmente en *Coordinación Democrática* demostró que tal proceso de reconciliación civil y política de hecho había tenido lugar⁵². No obstante, este mismo éxito llevó a la oposición democrática a la exigencia ciega de una *ruptura pactada*, la cual no sólo era irrealizable, visto el balance existente de fuerzas, sino también no deseable en términos estratégicos porque el espectro de una ruptura revolucionarla con la legalidad vigente, tal como se desplegaba en Portugal, reavivaba el miedo a la guerra civil y el espectro de un nuevo ciclo de republicanismo y dictadura. Por otra parte, tanto las encuestas de opinión pública como las consultas plebiscitarias y electorales claramente indicaban que no hubo ningún mandato popular para una ruptura revolucionaria de esta índole⁵³. Desde ese punto de vista, la aceptación de las limitaciones externas que una transición legal negociada acarrearba podía entenderse no sólo como estratégicamente inevitable, sino también como una autolimitación deseable⁵⁴.

El proceso de las negociaciones entre el gobierno y los dirigentes de la oposición que siguió a la ratificación plebiscitaria de la Ley de Reforma Política ocasionó su reconocimiento mutuo y a la vez la aceptación de que ninguna parte era capaz de establecer la democracia a solas y que, además, como élites autoelegidas ambas carecían de legitimidad democrática y sus pretensiones, por lo tanto, tendrían que ser confirmadas por los resultados electorales. El carácter básico consensual de estas negociaciones para establecer el marco para la riva-

⁵² Para un análisis del papel crucial de la conversión del Catolicismo a una reconciliación nacional de ese tipo, véase CASANOVA, JOSÉ, «Catolicismo y democratización en España y Polonia», *Historia y Fuente Oral*, núm. 10, 1993; y *Public Religions in the Modern World*, Chicago, 1994.

⁵³ LÓPEZ PINTOR, *Opinión pública española*; LINZ, JUAN J., et al., *Informe sociológico sobre el cambio político en España (197.5-1981)*, Madrid, 1981; BOTELLA, JOAN, «La cultura en la España democrática», en COTAHELO, *Transición política*, pp. 121-136.

⁵⁴ El concepto de auto-limitación fue muy importante en las teorías y proyectos políticos de la oposición democrática en Europa del Este. Véase ARATO, ANDREW, «The Democratic Theory of the Polish Opposition: Normative Intentions and Strategic Ambiguities», *Working Papers of the Helen Kellog Instituto*, Notre Dame, 1984; «Social Theory, Civil Society, and the Transformation of Authoritarian Socialism», en FEHÉR y ARATO, *Crisis and Reform*, pp. 1-26; Y STANISZKIS, JADWIGA, *Poland's Selflimiting Revolution*, Princeton, 1984.

lidad electoral libre ya muestra que hubo una percepción generalizada de que aquéllas no constituían la política normal de distribución de intereses, sino la política especial fundacional de la constitución de la democracia. Sin embargo, lo que hizo posible la naturaleza consensual de estas negociaciones fue el hecho de que a diferencia de «las negociaciones de mesa redonda» de Polonia o Hungría, en las que los perdedores intentaban negociar la desvinculación más favorable, en España no existía la noción de una parte perdedora, exceptuándose aquellos que se hallaban dentro de las minorías extraparlamentarias y anticonstitucionales de la derecha franquista y la izquierda revolucionaria o nacionalista.

De hecho, la búsqueda del consenso, el espíritu del compromiso, la voluntad de prescindir de intereses partidistas de corto plazo en atención a la construcción de un marco duradero de política democrática y la disponibilidad a concertar pactos son algunas de las características más notables de la transición española. Connotaciones semánticas tales como *reconciliación*, *concordia*, *tolerancia*, *acuerdo*, *pacificación*, *convivencia*, aparecen una y otra vez en el discurso político de la transición democrática, en discursos de campaña, así como en debates parlamentarios. La necesidad inmediata de defender una transición aún amenazada por el peligro de un golpe militar y por el terrorismo de la derecha y de la izquierda explica en parte la voluntad de llegar a un compromiso mostrado por la mayoría de las fuerzas políticas. Pero sólo el trasfondo más remoto de la memoria colectiva acerca de la experiencia negativa de la guerra civil y del sistema de exclusión que la siguió puede explicar el hecho de que la política de consenso llegase a ser casi un fin en sí mismo⁵⁵.

De todas las negociaciones y pactos de la transición, el más importante y el que tenía un carácter consensual definitivo fue el pacto constitucional. Por primera vez en la historia española se redactó una constitución que no suponía la imposición de la voluntad de una mayoría vencedora sobre una minoría vencida, sino más bien el resultado de un proceso exigente de la negociación responsable entre las élites políticas representativas.

⁵⁵ Compárese LINZ, JUAN J., «Religion and Politics in Spain: From Conflict to Consensus Above Cleavage», *Social Compass*, XXVII, 2-3, 1980; DEL AGUILA, RAFAEL, Y MONTERO, RICARDO, *El discurso político de la transición española*, Madrid, 1984; RUIZ GIMÉNEZ, JOAQUÍN, «El papel del consenso en la constitución del Estado democrático», *Sistema*, 38-39, 1980.

Es cierto que el poder constituyente no era totalmente un *pouvoir constituant* dado que tenía que aceptar las tres limitaciones externas mencionadas arriba: la monarquía, la unidad territorial y la integridad del Estado español y la legalidad constitucional de la transición que imposibilitaba una justicia política retroactiva. En este sentido, delimitaban la soberanía del pueblo. Naturalmente, la ficción de un «pueblo soberano» se vio aún más limitada por el hecho de que el pueblo no ejercitaba este poder directamente, sino a través de sus representantes elegidos en un cuerpo legislativo. Además, este cuerpo era un híbrido en el sentido de que actuaba simultáneamente como asamblea constituyente y como una legislatura constituida. Sin embargo, no existen pruebas de que esas limitaciones externas contribuyesen a una *institucionalización perversa* de la democracia ni en la forma ni en el contenido. Al contrario, una vez aceptadas e incorporadas como autolimitaciones, se convirtieron en límites favorables ⁵⁶.

Además, creo que pese al carácter híbrido de las primeras Cortes democráticas, las élites políticas representativas y en realidad amplios sectores del pueblo español eran intuitivamente conscientes de la distinción analítica y práctica entre la política normal y la constitucional y actuaron en consecuencia. La delegación de la tarea de redactar la Constitución a un subcomité de siete miembros de la Cámara Baja que representaba los dos partidos principales (DCD y PSOE), los dos partidos minoritarios (PCE y AP), junto con las minorías catalana y vasca, facilitó esta distinción. La publicidad restringida de ese modelo de negociación por las élites se vio compensada por la legitimidad representativa de las élites negociadoras y por el sentido de responsabilidad fundamental que impregnaba sus negociaciones. Fue eso lo que elevó las primeras Cortes democráticas a una asamblea constituyente y el texto constitucional, ratificado por el plebiscito popular, a una «carta magna» fundacional de la nueva democracia española.

⁵⁶ Sobre el constitucionalismo, la política constitucional y la elaboración de constituciones, véase ELSTER y SLAGSTAD, *Constitutionalism and Democracy*; y ABATO, "Constitutions in Eastern Europe", Para los conceptos de la *institucionalización perversa y virtuosa*, véase VALENZUELA, "Democratic Consolidation", pp. 62-63.

5. La consolidación de la democracia

Las primeras dos fases del proceso de democratización, es decir, la transición a través de una doble *ruptura* negociada y legal-constitucional, así como la constitución negociada de las instituciones democráticas, son, en mi opinión, los momentos auténticamente fundacionales y determinantes de la consolidación democrática en España. El éxito de las tres siguientes tareas de la consolidación democrática —la normalización de las instituciones democráticas, el control civil de las fuerzas armadas y la reforma económica— eran tanto el resultado como la confirmación completa de la sólida fundación original.

La rápida normalización de la política electoral democrática en España es aún más sorprendente dada su proscripción durante cuarenta años de gobierno autocrático y los recuerdos imprecisos que quedaban de la política de la Segunda República. Ambos legados imposibilitaban una sencilla restauración de la democracia o del viejo sistema de partidos. En el caso español, esto resultó ser una ventaja, aunque significa que las opciones electorales inciertas, casi impredecibles, de una ciudadanía sin lealtades partidistas ya formadas ni identidades políticas definitivas tendrían un papel crucial y determinante⁵⁷. En tres momentos cruciales de la transición, la *vox populi*, es decir, la opinión públicamente expresada de la ciudadanía, determinó el proceso condicionando las opciones de las élites. La aplastante ratificación plebiscitaria de la Ley de Reforma Política condicionó la transición al otorgar legitimidad democrática a la ficción legal de la reforma constitucional y, lo que es más importante, al gobierno de Suárez, permitiéndose así negociar desde una posición de fuerza con una oposición democrática que ahora se veía obligada a aceptar los términos del proceso de la reforma.

Las elecciones generales fundacionales del 15 de junio de 1977 condicionaron la negociación consensuada de la constitución de la de-

⁵⁷ Compárese GUNTHER, RICIAHD; SANI, GIACOMO, y SILABAD, GOLDIE, *Seven after Franco. The Making of a Competitive Party System*, Berkeley, 1986; CACIAGLI, MAHLO, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, 1985; LINZ, JUAN, y MONTEÑO, JOSÉ (eds.), *Crisis y cambio: Electores y partidos en La España de los años ochenta*, Madrid, 1986; y MONTERO, JOSÉ RAMÓN, «Las elecciones legislativas», en COTAHELO, *Transición política*, pp. 243-297.

mocracia mediante la reducción de las más de doscientas opciones electorales a la representación parlamentaria proporcional de dos partidos mayoritarios del centro (UCD) y del centro-izquierda (PSOE), dos partidos minoritarios de la derecha (AP) y de la izquierda (PCE) y los partidos moderados periféricos nacionalistas catalán (PC) y vasco (PNV). El triunfo del partido del gobierno, una coalición centrista de notables del Estado y parientes menores de las «familias» políticas franquistas leales y semi-leales confirmó el éxito del proyecto de reforma de Suárez y a la Unión de Centro Democrático como el partido de la transición; de hecho, cumplió tan bien esta función que, una vez que se había realizado la transición, la unión electoral perdió su razón de ser y se disolvió.⁵⁸

Los resultados de las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 determinaron una vez más el curso de la transición. Con el triunfo decisivo del PSOE, por primera vez en la historia española un partido podía gobernar con mayoría absoluta. Se confirmó el liderazgo indiscutible de Felipe González, se reforzó la disciplina del partido y quedó comprobada la sabiduría de la estrategia electoral de conversión ideológica y adaptación a la realidad electoral española. El proceso de desradicalización del liderazgo del partido para cerrar la brecha con el electorado y con su propia base moderada era el opuesto al que tuvo lugar durante la Segunda República, cuando un liderazgo moderado se dividió y se radicalizó en respuesta a la rivalidad electoral y a la radicalización de sus base.⁵⁹

El PSOE renovado resultó ser ideal para la tarea de la consolidación democrática, particularmente para las tareas todavía pendientes de conseguir el control civil de las fuerzas armadas y de introducir las reformas económicas que ya no podían posponerse más. El temor y los rumores de golpes militares, una constante de la transición, desaparecieron de repente. La larga tradición estatalista y centralista

⁵⁸ JUNEJUS, CARLOS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, 1985; GJNTJER, HICJARD, «El hundimiento de VCD», en LINZ y MONTERO, *Crisis y cambio*.

⁵⁹ Compárese MARAVALL, JOSÉ MARÍA, *La política de la transición, 1975-1980*, Madrid, 1981; TEZANOS, JOSÉ FÉLIX, *Sociología del socialismo español*, Madrid, 1983; SJJARE, DONAL), *Jjilemmas o/Social J)emocracy. The Spanish Socialist Workers Party in the 1980s*, Nueva York, 1989; JILLÁ SANTOS, «The Ideological Conversion of the Leaders of the PSOE, 1976-1979», en LANNON y PRESTON, *Elites and Power*, pp. 269-285; Y FISJMAN, HOBERT, *Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Ithaca, 1990.

del PSOE, su fuerza electoral en todas las regiones de España, incluso en Cataluña y Euskadi, el liderazgo decisivo y responsable adoptado por el nuevo gobierno, su disciplina de partido y la firmeza con que exigió sacrificios por parte de todos, especialmente de la clase obrera, calmaron las preocupaciones militares en torno a la transición, y, sobre todo, en torno a la unidad y la integridad territorial de España. La política militar del PSOE combinó la firmeza en afirmar el control civil con una distribución generosa del presupuesto, el fomento enérgico de las industrias militares y un plan realista de modernización de las fuerzas armadas y de integración en el sistema de defensa occidental ⁶⁰.

Habiendo aprendido de los errores del socialismo francés, una vez en el poder el PSOE abandonó su programa socialista e introdujo un programa de reestructuración radical para tratar la desatendida crisis económica, que ya llevaba diez años, y para preparar la economía española para su integración en la Comunidad Europea. Enfrentados con cifras peligrosamente altas de desempleo (más del 20 por 100) y con desacuerdos en las filas de su propio partido y en su sindicato (UGT), el gobierno se mantuvo firme en sus programas de estabilización, privatización y reconversión industrial, explicando que no quedaba otra alternativa responsable, que si no lo hacía la izquierda lo haría la derecha, con menos equidad y con más dolor, particularmente para la clase obrera, y que la tarea de gobernar exigía que se reemplazase una ética de principios ideológicos por una ética de la responsabilidad. El electorado, incluso los parados que tendían a votar a los socialistas en la misma proporción que el resto de la población, parecía creer el mensaje de que no existía alternativa y dieron el poder a los socialistas una y otra vez. Con el mismo sentimiento de vocación y también con un aire ascético y tecnócrata similar, llevaron a la administración un discurso que había sido introducido por los tecnócratas del Opus Dei veinte años antes: el discurso de la modernización, la racionalización de la administración estatal y del ca-

⁶⁰ Compárese AGÜERO, FELIPE, «Democracia en España y supremacía civil», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 44, 1988, Y «The Military and the Limits to Democratization in South America», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democmtic ConsolidaÚon*, pp. 153-198; PAYNE, STANLEY, «Modernization of the Armed Forces», en PAYNE STANLEY (ed.), *The Politics of Democmtic Spain*, Chicago, 1986.

pitalismo español y la integración de España en la alianza capitalista de Europa Occidental.

6. Conclusión

Los intentos para comprender y explicar el resurgimiento contemporáneo y casi global de la democracia han reabierto viejas discusiones analíticas sobre las condiciones sociales, las normas y las culturas políticas y las formas institucionales que mejor ayudan a explicar la aparición y la subsistencia de la democracia⁶¹. La bibliografía sobre las transiciones ha subrayado correctamente la distinción entre la transición y la consolidación, al insistir en que las transiciones tenían una dinámica propia que debería ser analizada aparte. Es desde esta perspectiva que puede entenderse el énfasis casi exclusivo en «la variable de la élite», las opciones que tornan las élites, sus juegos estratégicos, sus habilidades en el oficio, sus pactos y negociaciones⁶². Pero cuando acaban las transiciones y los ternas analíticos sobre la consolidación llegan a ser prioritarios, vuelven también viejos asuntos como las condiciones materiales y los determinantes socio-económicos, las instituciones virtuosas y sus normas eficaces, la cultura cívica y los valores democráticos.

¿Cuáles son las lecciones analíticas de la transición española por lo que a eso respecta? ¿Cuál de los cuatro enfoques analíticos rivales encuentra confirmación en el caso español? La respuesta evidente es que se confirman los cuatro. De hecho, la transición española tuvo

⁶¹ Compárese MARTIN LIPSET, SEYMOUR, «The Social Hequisites Of Democracy Revisited», *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 1, febrero 1994, pp. 1-22; STEINBENS, JOHN D., «Capitalist Oevelopment and Democracy Empirical Research on the Social Origins Of Democracy», en Copp, D., HAMPTON, I., y HOEMER, I., *The Idea Of Democracy*, Cambridge, 1993, pp. 409-447; OIAMOND, LAHMY (ed.), *Political Culture anri Democracy in Jveveloping Countries*, Boulder, 1993; OIAMOND, LAHMY, y LINZ, JUAN I., «Introduction to Politics, Society and Democracy in Latin America», en OIAMOND, LINZ y LIPSET, *Democracy in Jve/oping Countries. Latin America*, pp. 1-58; LINZ, JUAN I., «Legitimacy Of Democracy and the Socioeconomic System», en OOCAN, MATTEI (ed.), *Comparing Pluralist Democracies*, Boulder, 1988, pp. 65-113; LINZ, JUAN I., «The Perils Of Presidentialism», y «The Virtues of Parliamentarism», en OIAMOND y PLATTNER, *Global Resurgence Of Democracy*.

⁶² HICLEY, JOHN, y BUHTON, MICHAEL G., «The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns», *American Sociological Review*, vol. 54, febrero 1989, pp. 17-32.

tanto éxito precisamente porque los cuatro factores favorables estaban presentes: condiciones *materiales* favorables, actores políticos *eficaces* (individuales y colectivos), *formas* institucionales y procesales virtuosas y un «telos» o *metafinal* claramente basada en normas. El problema analítico comienza cuando se intenta aislar a cualquiera de estos factores como la variable verdaderamente independiente, el determinante de «última instancia». Especialmente, la búsqueda de un indicador operativo sencillo que sirva como la *única* «explicación» universal y general, sea «renta per cápita», «acuerdo entre las élites», el «parlamentarismo»), alguna «norma cívica», etc., parece ser inútil y, sin embargo, está por lo visto condicionada por la formación profesional de científicos sociales empírico-analíticos para quienes esos modelos explicativos son un prejuicio metodológico-profesional ya arraigado. Aquí quizá sería prudente recordar la premisa de Weber de que la historia, y en particular los procesos modernos de la democratización, son fenómenos demasiado complejos como para ser reducidos a modelos sencillos y elegantes, y tener siempre presente que los modelos *analíticos* son precisamente eso, modelos válidos para el análisis pero no fuerzas reales en la historia.

Además, como la enumeración de esos cuatro factores sugiere, tal vez convenga también regresar al marco aristotélico tradicional, de sentido común, que contempla a los cuatro factores -material, eficaz, formal y «telos»- no como variables independientes, sino más bien como cuatro momentos interrelacionados o componentes causales del todo analítico. Ese marco puede ser menos científico, pero parece ser más útil para una compensación de la compleja realidad socio-histórica. Además, está más de acuerdo con la idea de que la democracia moderna no puede entenderse fuera de su contexto, que pese a la relevancia *analítica* de las teorías puramente procesales sobre la democracia, los procedimientos o reglas democráticas no tendrán sentido o no funcionarán a no ser que los actores acepten (o al menos no se opongan) a los principios que justifican esas reglas. Sin preámbulos basados en normas ni declaraciones de los derechos humanos, las reglas y procedimientos democráticos sencillamente no tienen sentido. Naturalmente, declaraciones tales como «todos los hombres (y mujeres) son creados iguales» o «cada individuo tiene el derecho inalienable a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad» no son verdaderos empíricamente. Sin embargo, esto no quiere decir que sean simplemente «ficciones» útiles. Más bien deben entenderse

corno el «telos», corno la meta final de la democracia que justifica las reglas. Sólo entonces puede la democracia llegar a ser un fin en sí mismo.

Las instituciones democráticas modernas, además, frente a las antiguas, también son incomprensibles y es difícil que surjan sin una mínima diferenciación estructural entre mercados y Estados y sin una racionalización o institucionalización formal legal mínima del principio del «imperio de la ley» que la acompaña. Es «el imperio de la ley», por supuesto, lo que protege no sólo los derechos individuales, sino también la diferenciación mínima entre Estados y gobiernos, sin la cual los regímenes democráticos no pueden funcionar. En otras palabras, «bajo condiciones modernas», la democracia ha de entenderse corno parte del todo interrelacionado de la modernidad. No basta que las teorías de los juegos o las teorías de procedimientos mínimos digan que, por supuesto, dan por sentado esas «condiciones modernas» mínimas, porque es precisamente donde no se dan tales condiciones modernas donde la democracia puede llegar a ser un «juego imposible», incluso cuando otras condiciones materiales socio-económicas parecen estar en su lugar apropiado⁶³.

Un ejemplo final de la historia española podría clarificar lo anterior. Los teóricos de la élite argumentan que el acuerdo entre las élites que condujo al pacto constitucional es el mejor indicador para predecir la consolidación de la democracia en España⁶⁴. De hecho, los acuerdos entre las élites, cuando no se trata simplemente de los pactos exclusivos entre caballeros, sino de acuerdos inclusivos, resultan ser buenos indicadores de la consolidación democrática⁶⁵. No

⁶³ En mi opinión, ésta es la clave de la historia de la involución en la Argentina moderna: la insuficiente diferenciación y racionalización legal de un Estado autónomo y la colonización subsiguiente del Estado por las fuerzas civiles, políticas y armadas.

⁶⁴ GUNTHER, RICARD, «The Very Mode! of the Modern Elite Settlement», en HIGLEY, TOBIN, y GUNTHER, RICARD (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, 1992.

⁶⁵ Compárese BIRTON, MICHAEL G., y HIGLEY, TOBIN, «Elite Settlements», *American Sociological Review*, 52, 1987, pp. 295-307; WILDE, ALEXANDER, «Conversations Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia», en LINZ, TUAN 1, y STEPAN, ALFRED (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, 1978; LYNN KARL, TERRY, «Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela», en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, pp. 196-219; HIGLEY y GUNTHER, *Elites and Democratic Consolidation*.

obstante, esto sólo sirve para suscitar la verdadera pregunta socio-histórica: «¿Cuáles son las condiciones posibles para los acuerdos entre las élites aquí y ahora?»; es decir, ¿qué es lo que explica que las élites españolas estuvieran *consensualmente unidas* y fueran capaces de llegar a un acuerdo en los años sesenta y, sin embargo, estuvieran *desunidas* y fueran incapaces de llegar a un acuerdo incluso a pesar de la tragedia inminente en los años treinta? Para encontrar una respuesta tenemos que recurrir a los contextos socio-históricos y fenomenológicos del comportamiento de las élites: a las estructuras socioeconómicas y sistemas de estratificación radicalmente diferentes, al diferente grado de «estatalidad» del Estado español, a la cultura política radicalmente diferente (en los años treinta las dos ideologías competidoras principales, el catolicismo y el socialismo, tenían como mucho una visión instrumental de la democracia, mientras que en los años setenta la democracia era una meta casi universal, que no tenía que competir con las ideologías anti-democráticas) y al contexto internacional y *Zeitgeist* mundial-histórico muy diferentes. Es cierto que ni el desmoronamiento de la democracia en los años treinta ni la consolidación de la democracia en los años setenta eran absolutamente inevitables ⁶⁶, pero dadas las circunstancias -los diferentes contextos socio-históricos y fenomenológicos de acción- las diferentes opciones adoptadas por los actores son comprensibles y, por tanto, los diferentes resultados eran predecibles.

Afortunadamente, para que la democracia nazca o para que se consolide, no es necesario que los cuatro factores de los que hemos hablado están desarrollados tan favorablemente como lo estuvieron en España. Precisamente porque la democracia constituye parte de un todo moderno interrelacionado, puede ser fomentada por cualquiera de los cuatro factores. Una vez introducidos, los mercados capitalistas exigen un Estado de Derecho para funcionar adecuadamente. La formación del Estado tiene su propia lógica de racionalización legal. En el «pueblo global» de hoy en día la idea de los derechos humanos universales se extiende rápidamente, incluso hasta los lugares más lejanos e inhóspitos. Una vez difundidas y trasplantadas, las constituciones e instituciones democráticas tienen un carácter virtuoso y flexible que resiste su completa supresión. Sobre todo, los acto-

⁶⁶ LINZ, JUAN J., «From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain», en LINZ y STEFAN, *Breakdown of Democratic Regimes. Europe*, pp. 142-215.

res sociales y políticos son capaces de aprender, a través de su propio pasado de éxitos y fracasos y del de otros, a equilibrar y compensar las condiciones ausentes. Así, podemos responder a la pregunta de Huntington con cierta confianza o al menos con un optimismo cauto: Sí, es probable que más países adopten la democracia y no es probable que la tercera ola actual sea la última ⁶⁷.

⁶⁷ HUNTINGTON, SAMUEL P., «Will More Countries Become Democratic?», *Political Science Quarterly*, XCIX, 2, verano 1984, pp. 193-218 y *The Third Wave*.

La transición a la democracia en España como fenómeno de Historia política

Javier Tusell

No pocos períodos en la Historia política de la España contemporánea han sido objeto de estudios que antecieron a los del historiador de la política de esta nacionalidad. El caso más obvio ha sido el del período más conflictivo de nuestra contemporaneidad, es decir los años treinta. En este caso fueron historiadores nacidos de otras latitudes los que hicieron las primeras interpretaciones objetivas, por libres del género de planteamiento ideológico que era habitual en la España de los años cuarenta o cincuenta. Siendo, por tanto, netamente positivo el hecho de que aparecieran este tipo de investigaciones, con el transcurso del tiempo se han apreciado también sus inconvenientes. En su mayor parte, por razones obvias de dificultad para consultar las fuentes, agravadas en el caso español por la mala clasificación de los archivos, tales estudios partían de fuentes secundarias cuya valía a menudo resulta a veces un tanto discutible porque toman partido y siempre es, en definitiva, insuficiente. En la actualidad la inmensa mayoría de los estudios realmente innovadores de Historia política española de ese período los hacen historiadores españoles. Quizá, sin embargo, les falta una capacidad de relación con lo sucedido en otras latitudes que podría resultar muy oportuna no sólo para no insistir en exceso en la peculiaridad española, sino también para elaborar un sistema de preguntas para interrogarse acerca de la realidad específica de nuestro pasado.

Ese no es el problema que se da en lo que respecta a la transición española a la democracia, sino que precisamente gran parte de los estudios de que disponemos son de carácter comparativo e integran el proceso español en toda una oleada de fenómenos de este tipo, la tercera que habría experimentado la Humanidad a lo largo de la Historia. Según la interpretación de Huntington ¹ se habría iniciado en 1974 en Portugal para extenderse a lo largo de la cuenca mediterránea, en donde habían perdurado regímenes dictatoriales, para pasar el Atlántico hasta Hispanoamérica y acabar por tener su momento álgido en 1989, con el derrumbamiento del comunismo en el Este de Europa. El carácter mundial del fenómeno ha fomentado la comparación en el preciso momento que estaba teniendo lugar. Es indudable que ello ha contribuido, a su vez, a la difusión de la democracia en todo el mundo y es posible que la consecuencia haya sido evitar algunos de los peores errores en el proceso de transición hacia ella. Los estudios sobre el particular se han extendido a los aspectos estructurales, pero también a los paralelismos en ¹⁰ que respecta a la sucesión de los acontecimientos.

Sin duda, este género de estudio comparativo siempre será excelente, incluso para hacerse las preguntas oportunas acerca de la misma transición española. Sin embargo, el autor del presente artículo opina que este tipo de estudios, realizados por politólogos o sociólogos, no sólo no agotan todos los enfoques posibles, sino que, además, parten de supuestos que pueden resultar errados, cuando no banales. Con la esperanza de poder convencer al presumible público lector de la revista, al menos por el solo hecho de tratarse de historiadores, el autor quisiera reivindicar un tratamiento de la transición española a la democracia con los criterios y la metodología de la Historia política.

Los estudios comparativos de politólogos y sociólogos ² empiezan, en primer lugar, por tener el inconveniente de que a menudo com-

¹ HUNTINGTON, SAMUEL P., *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991.

² Véanse, de manera especial, SANAMARIA, TULIÁN, *La transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982; O'DONNELL, GUILLERMO; SCHMITZER, PHILIPPE C., Y WHITEHEAD, LAURENCE, *Transitions from authoritarian rule*, Johns Hopkins Press, 1986; WILLIAMS, ALLAN, *Southern Europe transformed. Political and economic change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, Harper and Row, 1984. El estudio más valioso y el que tiene una mayor dimensión histórica es, sin embargo, LINZ, JUAN JOSÉ, *La transición a la democracia en España en una perspectiva comparada*, texto inédito, 1990.

para lo que no es comparable. El caso más obvio es, por supuesto, el de la comparación entre la crisis de los sistemas comunistas y las dictaduras militares de Grecia y España, por ejemplo. Incluso si hemos de aceptar que el posttotalitarismo comunista no era tan radicalmente distinto de la «tolerancia represiva» del franquismo, lo cierto es que los dos procesos fueron por completo autónomos y resulta concebible que no se hubieran realizado en un plazo de tiempo cercano; tampoco es fácil encontrar ni similitudes ni enseñanzas de uno a otro. La transición a la democracia en los países del Este no se entiende sin la *perestroika* en la Unión Soviética. El hecho de que estos países se encuentren a la salida del proceso político con la necesidad de un cambio económico radical, mientras que en el caso español ése fue el primer paso, mide las diferencias en sus términos más exactos. La predicación de la virtud del consenso a un país como Rusia, que carece de tradición cultural en la democracia, no pasa de ser una expresión, vacía de contenido, de buenas intenciones. Por supuesto, la existencia del consenso es óptima e incluso imprescindible para una democracia, pero lo esencial consiste en que cada sociedad debe llegar de manera autónoma a él.

Más allá de este caso, tan evidente, se puede indicar también que la comparación falla cuando se emplean como términos para la misma o bien latitudes culturales muy distintas o bien momentos cronológicos alejados. No tiene demasiado sentido comparar el caso español en 1975 con el turco en 1945 cuando en este último país lo que había existido era un partido único, protagonista de una revolución cultural modernizadora pero siempre susceptible a la división, y en España hubo otro que, al menos durante algún tiempo, tuvo una pretensión totalitaria. Incluso conviene no exagerar el paralelismo con Hispanoamérica, cuya tradición política ha sido de liberalismo convulso y periódicas dictaduras militares que no se han considerado a sí mismas casi nunca como permanentes. Todo ello tiene, sin duda, bastante poco que ver con el régimen de Franco, como tampoco tiene mucho que ver con la transición española el caso de una liberalización ficticia que se convierte en incontrolable (el Chile de Pinochet) o el de una liberalización inducida por la totalidad del Ejército, como fue el caso de Brasil. En cuanto a las diferencias acontecidas en un plazo largo de tiempo cuya significación no debe ser exagerada se puede recordar, por ejemplo, la comparación existente entre la llamada *svoita di Salerno* de Togliatti en 1945 y la posición de Carrillo

en el momento de la transición española a partir de 1975. Ambas posiciones de izquierda contribuyeron de forma decisiva a la moderación y no cabe la menor duda de que ésta resulta siempre satisfactoria para un proceso de transición política en su conjunto. Pero las razones fueron muy distintas y las circunstancias también lo eran: baste con recordar que la actitud del comunismo italiano resultó bastante ambigua durante mucho tiempo. Incluso en ocasiones la comparación entre procesos realizados en el mismo tiempo histórico y en áreas culturales relativamente semejantes testimonia muchas diferencias: el régimen militar griego tuvo muy corta duración y fue desplazado como consecuencia de una derrota exterior y en Portugal el papel de las fuerzas armadas fue decisivo, circunstancias todas ellas que no se dieron en España. La posible semejanza entre etapas en el proceso de transición no debiera ser forzada porque ello llega a hacer inservible toda comparación cuando ésta resulta tan útil.

No sólo puede haber abuso en la comparación, sino que muy a menudo *se compara aquello que no se conoce de manera suficiente*. Los trabajos de que los comparatistas han de partir suelen no tener otro origen que el puramente periodístico y, por tanto, están elaborados con una óptica que prima el acontecimiento inmediato y la interpretación de urgencia sin un conocimiento detallado y concreto. Eso hace que la comparación derivada de tal punto de partida pueda resultar simplificadora. Una parte de cualquier proceso de transición (yeso vale de forma especial en el caso español) tiene lugar en el secreto o merced a conversaciones privadas al más alto nivel. Ello implica que sólo en el momento en el que se conocen los testimonios de los personajes más relevantes acerca de los momentos decisivos se puede proceder a un estudio comparativo que tenga la esperanza de resultar duradero. Las revelaciones del Rey en torno, por ejemplo, a los tempranos contactos con la dirección del Partido Comunista prometiendo su legalización constituyen un dato imprescindible para entender el proceso de transición española a la democracia³¹. Si, por tanto, un dato tan importante ha permanecido ignorado hasta el momento eso nos puede hacer recordar hasta qué punto permanecen otros interrogantes acerca de la transición española. Por citar un caso en que también aparece implicada la figura del Rey resulta evidente que una pregunta todavía no despejada por completo es la que se re-

31 DE VILALLONCA, JOSÉ LUIS, *El Rey*, Plaza y Janés, Barcelona, 1993.

fiere al proceso por el que quien había desempeñado un papel decisivo en la transición redujo sus poderes a un mínimo: sabernos que personas de significación tan distinta como López Rodó o Marías querían mantener en manos del Monarca una capacidad de acción muy superior, pero no llegamos a conocer los motivos por los que no se mantuvo ese poder. Cuando ya ha pasado un plazo de tiempo muy considerable desde la iniciación de la tercera oleada de la democratización e incluso podemos pensar que ya estamos en una cierta fase de reflujo no tiene sentido centrarse en la pura comparación, sino que es preciso profundizar en el conocimiento más detallado de los sucesos.

Hay, en tercer lugar, otra realidad que es preciso tornar en consideración. El tratamiento que sociólogos y politólogos hacen de un fenómeno como la transición española a la democracia tiende a ser, de forma inevitable, *fragmentario* y no suele tener en cuenta de manera suficiente el *factor temporal*, sino que, por el contrario, suele presentar de forma sucesiva el punto de partida inicial y la conclusión correspondiente. Creo que la visión de los especialistas en ciencia política en España puede resultar, además, muy insuficiente porque tienen unos planteamientos primordialmente *jurídico-formales* y con ello eluden lo fundamental en un cambio político de tanta trascendencia. Como esta afirmación puede no resultar lo bastante clara procuraré explicarla ejemplificándola en un caso que me parece relevante. En un estudio extenso, con contribuciones muy importantes, acerca de la etapa 4 encontramos una distribución temática que incluye estudios sectoriales de cada partido político, de los grupos de presión, de las estrategias y del sistema de partidos, de la elaboración de la Constitución y del contenido de la misma, así como de su tratamiento de la cuestión autonómica. El primer capítulo se refiere a la crisis del franquismo y hay también otro relativo a la modernización social. También se abordan algunos aspectos temáticos como, por ejemplo, el terrorismo o la política económica. Por supuesto, todos estos capítulos tienen aportaciones de interés, en especial aquellos que han sido elaborados por académicos y no políticos. Son notables, sin embargo, las lagunas: parece que para los compiladores no existe nin-

⁴ Me refiero a TEZANOS, JOSÉ FÉLIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989. Algo parecido puede decirse de COTARELO, RAMÓN (ed.), *Transición política y consolidación democrática* (1975-1986), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

gún factor exterior que contribuyera a la transición o que el Ejército no tuviera un papel decisivo en ella. Lo que primordialmente falta, sin embargo, es la explicación de cómo actores individuales y tendencias colectivas llevaron desde el punto de partida a la conclusión final en un proceso que resultó mucho más difícil y complicado que lo que podría hacer pensar el final feliz al que se llegó. Este género de explicación no es tan sólo una de las posibles, sino la fundamental y más decisiva, porque, de carecer de ella, pierden sentido todas las demás.

En definitiva, aquí lo que se defiende es *una vuelta a la Historia política* con el enfoque habitual en la llamada Historia del Tiempo Presente. Es posible que en el pasado no hubiera otro procedimiento para acercarse a la transición española a la democracia, por la cercanía temporal, que aquel al que se ha hecho mención hasta ahora, pero la distancia ya de un período superior al intergeneracional permite de manera sobrada afrontar el reto de hacer Historia política de estos sucesos. Como toda la Historia del Tiempo Presente es obvio que deberá ser en cierta manera provisional y podrá ser desmentida por la aparición de nuevas fuentes o enfoques, pero ha de tenerse en cuenta también que resulta también posible e incluso deseable. Es lo primero porque nada obliga a pensar que el alejamiento temporal deba introducir sesgos de imparcialidad. Puede decirse, incluso, que algunos de los mejores libros que se han escrito acerca de la Historia política contemporánea fueron redactados por testigos presenciales: éste es el caso del que escribió Arthur Schlesinger, historiador y consejero del Presidente, acerca de la etapa de gobierno de Kennedy⁵. Pero no hace falta ser testigo eminente de un suceso político para historiado. Quien es, quizás, el mejor historiador político francés de la actualidad escribió hace algo más de una década un libro excelente acerca de la vuelta al poder del general De Gaulle⁶ que se había concedido un plazo de duración respecto de los acontecimientos narrados semejante al que aquí se propugna. También hubiera sido posible presentar la vuelta al poder del general francés por el procedimiento de presentar el antes y el después, estudiar cada una de las fuerzas políticas, algunos de los problemas principales, etc. Pero no

⁵ SCHLESINGER, ARTHUR, *A Thousand days. John F. Kennedy in the White House*, Houghton Mifflin, 1965.

⁶ REMOND, RENÉ, *Le retour de De Gaulle*, Complexe, París, 1983.

cabe la menor duda de que la fórmula de Rémond es mucho mejor.

Lo que la Historia política, como instrumento de conocimiento, puede aportar a la mayor comprensión de la transición española a la democracia son principalmente tres cosas. En primer lugar, la Historia proporciona *densidad* en el conocimiento de una sociedad y de su política o, lo que es lo mismo, una amplitud de campo que resulta por completo imprescindible como factor de conocimiento. La explicación de lo sucedido en España a partir de 1975 no puede hacerse sin tener en cuenta el pasado inmediato; esta afirmación vale en todos los casos, pero en el de nuestro país resulta por completo obvia (lo sería mucho menos, por ejemplo, en el de los países del Este europeo en que un factor exógeno, la «perestroika», resultó mucho más decisivo). La densidad que proporciona la Historia viene, además, ratificada y ampliada por el hecho de que ésta aparece avalada por su condición de *saber de síntesis*, en que los diferentes factores (políticos, culturales, económico-sociales...) se interrelacionan. La Historia política parte, además, de una utilización *lo más exhaustiva posible* de las fuentes: el rigor del positivismo es, para ella, esencial y, por tanto, pretenderá agotar la información antes de llegar a una conclusión sobre una temática precisa y, más aún, antes de intentar una comparación. Aun consciente de la condición provisional de la Historia del tiempo presente el historiador intenta ese conocimiento más profundo, lo que es viable para el politólogo o el sociólogo, para quienes la realidad estrictamente actual es el objeto primordial de estudio. En tercer lugar, un historiador de la política que aborde como tema de investigación la transición española a la democracia siempre recurrirá a un procedimiento explicativo que tenga en cuenta el *factor temporal* y que se sirva de él para, con un procedimiento narrativo, articular los conocimientos de que dispone. El enfoque de un historiador de la política habrá de tener muy en cuenta lo que, en este acontecimiento, como en cualquier otro, hay de *irrepetible, no necesario, influido por lo individual y reversible en cualquier momento*. Sólo un historiador de la política puede dar una explicación convincente de por qué la legalización del partido comunista constituyó un momento decisivo de la transición española a la democracia; sólo él puede dar razón, en última instancia, de la inesperada dimisión de Adolfo Suárez.

Todo cuanto antecede pretende, ante todo, convencer a los historiadores de la contemporaneidad de la necesidad de que consideren

como territorio propio la transición a la democracia sobre el que podrán ofrecer interpretaciones más valiosas a partir de este momento que los habituales en los científicos de la política y los sociólogos. A continuación el autor de las presentes páginas va a intentar abordar algunas de las cuestiones que le parecen esenciales en todo este proceso desde el punto de vista de la Historia política. Esa será una buena oportunidad, además, para hacer alguna referencia, que no se pretende en absoluto exhaustiva, a la bibliografía sobre el particular. En realidad no se pretende hacer otra cosa que un índice temático de cuestiones que debieran ser abordadas por un historiador de la política al enfrentarse con este período crucial de la Historia española haciendo mención de las lagunas más importantes en nuestro conocimiento de los acontecimientos.

Cada vez resulta más evidente que la transición española no puede llegar a entenderse sin tener en cuenta una *etapa precedente* que puede tener una duración de diez o quince años. Quizá se puede añadir incluso que 10 verdaderamente más original del caso español reside más en estos antecedentes que en el proceso en sí. Es, por ejemplo, obvio que se han producido otros casos de transición desde un régimen de dictadura burocrático-administrativa a la democracia; en cambio en el caso español nos encontramos el único ejemplo en que ha tenido lugar la transición desde una dictadura que, en sus orígenes, tuvo un componente fascista, incluso predominante en los años cuarenta, a otro régimen cuyos rasgos se identifican con la primera fórmula. Este cambio decisivo se produjo a finales de los años cincuenta y tuvo como consecuencia no sólo la modificación de la política económica, sino el nacimiento de una burocracia autónoma del partido único⁷, a la que hay que añadir también un sometimiento del poder a ciertas formalidades legales, aunque hubieran sido establecidas por el mismo. Lo curioso del caso es que esta transformación no significó un cambio en cuanto que la esencia del poder político siguiera estando en manos de Franco, pero parece evidente que en el caso de que hubiera triunfado la fórmula Arresse, tanto en 10 institucional como en el programa económico, las posibilidades de una transición hubieran sido menores. Eso, por supuesto, no quiere decir que en esos cambios esté prefigurada la transición. El hecho es,

⁷ Aspecto recalcado en la colaboración de SANTOS JULIÁ al tomo X (2) de la *Historia de España* de Editorial Labor, 1991.

La transición a la democracia en España

sin embargo, que en Presidencia durante los años setenta convivieron quienes eran partidarios de una dictadura clerical-militar, los identificados con una burocrática desarrollista y los asimilables a un proceso de reforma hacia la democracia⁸. Por otro lado, el hecho de que la dictadura siguiera siendo personal de un militar y no del Ejército como colectividad, al no haberse introducido modificaciones en este terreno, tuvo como consecuencia, como en el caso de la Cuba actual, un factor de incertidumbre permanente y un problema de sucesión.

Si ése es un antecedente remoto (no porque produjera la transición, sino porque involuntariamente contribuyó a hacerla posible) hay otro factor posterior al que se debe atribuir también un papel de mayor importancia. Algunos comparatistas han señalado que en la fase final del régimen dictatorial se suele producir una etapa de parálisis decisoria. Esta fue bien patente en el tardofranquismo y en gran parte se debe a la fuerza de la oposición y la incapacidad sentida por quienes estaban en el poder para reprimirla con los procedimientos de antaño, dada la emergencia de una opinión pública mucho más abierta. Pero el factor esencial de la política en este momento no fue ése sino la *desunión radical de la clase dirigente del régimen*. Obedeció, en realidad, a motivos diversos, de los cuales sólo una parte pueden reputarse como ideológicos. Como es sabido hubo discrepancias fundamentales en lo que respecta al asociacionismo, pero más importantes que éstas fueron las simples cuestiones de poder en que la incertidumbre acerca del futuro y 10 cambiante del resultado de la lucha tuvieron como consecuencia una fragmentación y la incapacidad para mantener un programa común a la muerte de Franco. La victoria de Carrero en 1969, todavía más completa en 1973, y la posterior sustitución de todo su equipo cuando se produjo su asesinato o la dificultad del ejercicio del arbitraje por un Franco en pleno declive biológico explican la imposibilidad de que se formara un frente único con un programa común a la altura de 1975. Como ha sucedido en otras ocasiones, la magnitud de la confrontación condujo de forma inevitable a aceptar la decisión popular. Si hubiera existido la unidad de la clase dirigente, dado el clima de opinión exis-

⁸ Respectivamente, Carrero, López Rodó y Meilán. Sobre el papel del primero véase TUSSELL, JAVIER, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Ternas de Iloy, Madrid, 1993, capítulo IV. Por supuesto una fuente fundamental es el primer tomo de las *Memorias* de LÓPEZ RODÓ, Plaza y Tanés, Barcelona, 1990, pp. 143 y ss.

tente, habría sido posible una etapa, quizás muy inestable, de democracia controlada. Resulta sorprendente que no se haya insistido en esta cuestión entre los antecedentes de la transición española. Es muy posible que esta etapa del franquismo resulte 10 más difícil de interpretar porque la polémica política acerca del asociacionismo encerraba claves que con el paso del tiempo resultan de difícil interpretación y las fuentes están sesgadas, en ausencia de unas memorias de Solís y dadas las limitaciones de las escritas por Fraga.

Un tercer elemento que debe ser tenido en cuenta —éste, mucho más obvio— es *el cambio de mentalidad* de la sociedad española acontecido a partir de mediados de los años sesenta. Se ha solido señalar como rasgo característico de la transición española el que la transformación económica precedió a la política. Esto resulta patente no sólo en comparación con los países del Este, sino también con los del Mediterráneo o Hispanoamérica que hicieron la transición en idéntica fecha. Sin embargo, lo esencial no radica tanto en la transformación económica que convirtió a la sociedad española en mucho más igualitaria que en cualquier otra etapa de su Historia, sino en el cambio de mentalidad. En efecto, sabemos de sobra que la modernización por sí misma no produce estabilidad, sino que en ocasiones puede provocar efectos contrarios. En ese sentido se puede decir que tan errada es la interpretación de López Rodó de acuerdo con la cual un determinado nivel de renta produce de forma inmediata la democracia como la de quienes, en la izquierda, deducen que el hecho mismo de la transición fue sencillo porque la modernización económica sólo podía tener ese resultado en un plazo medio de tiempo. Lo malo es, sin embargo, que ese cambio de mentalidad resulta muy difícil de historiar porque para cuantificarlo sólo disponemos, en la práctica, de las encuestas realizadas en un momento en que no resultaba fácil emitir una opinión libre⁹. Los rasgos generales del cambio de mentalidad nos son conocidos y permiten afirmar que si, por un lado, indicaban un alejamiento con respecto a las pautas habituales en la España de comienzos de los sesenta, tampoco indicaban una beligerancia radical contra el régimen. Cuando, como por ejemplo ha hecho Pérez Díaz, se dice que fue la opinión pública la que impuso a los

⁹ LÓPEZ PINTOR, RAFAEL, *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982. Véase también *el informe sociológico sobre el cambio político en España* de la Fundación FOESSA, Euroamérica, Madrid, 1981.

dirigentes políticos comportamientos moderados debe entenderse que 10 hizo de manera tendencial y genérica tan sólo. Una cuestión decisiva (pero en la que no existe coincidencia absoluta) consiste en saber cuáles fueron los motores que permitieron esta transformación de las mentalidades. Desde el punto de vista cronológico no parece haber duda de que de manera sucesiva fueron el cambio acontecido en la Iglesia ¹⁰, el que tuvo lugar en la Universidad y, en fin, aquel que fue producido por la prensa. En cuanto al peso de cada uno de estos fenómenos es mucho más complicado determinarlo.

Lo que importa es que el resultado de 10 ocurrido fue un proceso de *deslegitimación* del sistema político. Esta realidad se ha dado en muchos otros regímenes dictatoriales declinantes, hubieran sido totalitarios o no en el remoto pasado. En el caso español hubo un factor característico y peculiar que consistió en el hecho de que ya se había producido un cambio de legitimidad acorde con el cambio del tipo de dictadura existente a partir de finales de los años cincuenta. Una dictadura que deja de fundamentarse en una guerra civil y pasa a justificarse por el éxito económico resulta frágil en el preciso momento en que éste quiebra. Además, la propia duración del régimen alejó la posible justificación de su advenimiento mientras que seguía gravitando sobre la sociedad española un recuerdo que parecía preciso exorcizar porque, de atizarlo, los resultados serían pésimos para todos. Se ha solido decir que en el tránsito de una dictadura a una democracia lo mejor es el castigo inmediato y definitivo de los represores, como sucedió en Grecia. El caso español testimonia, sin embargo, que puede haber una solución mejor que consiste en que el peso de la Historia juegue un papel de enervante de un posible enfrentamiento; de esa manera la sanción a los represores se convierte en poco recomendable porque puede desencadenar un proceso de mutuos reproches y, lo que es peor, no garantiza la existencia de un orden aceptado por todos y capaz, al mismo tiempo, de satisfacer a todos. Todo ello explica el papel relevante desempeñado por la Historia, como ciencia y como lectura habitual, durante la transición. Conviene resaltar, sin embargo, que si la guerra civil se presentó como una «tragedia inevitable» o si no hubo inconveniente en olvidar al-

¹⁰ Recientemente lo ha recalcado PÉREZ DÍAZ, VÍCTOR, en *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de La España democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

gunos símbolos de la guerra o solaparlos a escasa distancia (el ejemplo óptimo puede ser la estatua de Franco y la de Indalecio Prieto en el Ministerio de Obras Públicas) también perduró como un motivo de enfrentamiento potencial que, si no se tradujo en la práctica, fue porque la clase política del momento tuvo el buen acuerdo de desactivarlo. En este sentido merece la pena recordar que algún protagonista histórico de los años treinta, Santiago Carrillo, que tuvo la oportunidad de presenciar la nueva etapa constituyente, ha puesto en relación su experiencia primera con la necesidad de darle un contenido por completo diferente en la segunda ¹¹.

De cualquier modo, lo que importa es la ya mencionada privación de legitimidad que padecía el régimen a la altura de la muerte de Franco, tenía un efecto paralizador de iniciativas sobre su clase política que se sumaba a la desunión ya mencionada. La situación aparece muy bien descrita en las memorias de Martín Villa cuando admite que el régimen se había decidido a «no controlar una porción extensa de la vida social española y ésta se había organizado un poco a su aire al margen de la situación» ¹². De esta manera si no hubo «motivaciones apremiantes» por parte de la sociedad española para librarse del régimen político, quienes protagonizaban éste tenían razones para sentirse carentes de prestigio y arraigo en ella. Había, pues, un ancho abismo entre la España oficial y la real pero, a diferencia de lo sucedido en 1914, cuando Ortega escribió su *Vieja y nueva política*, existía la posibilidad de que la segunda se impusiera a la primera. La vía hacia la «normalidad» de Suárez consistió en eso precisamente.

En este contexto se entiende de manera especial el decisivo papel desempeñado por la Monarquía en el proceso de transición, que no ha tenido parangón en ningún otro caso semejante. El del Ejército en Polonia, como instancia aceptada en cierta medida por todos, no resulta semejante porque, en realidad, el grado en que resultó instancia aceptada por todos fue mucho menor y porque, además, su posición no fue de motor del cambio, en definitiva, sino de escudo destinado a proteger por lo menos una cierta perduración de las conquistas de «Solidaridad». En el caso de España, con independencia

¹¹ CARRILLO, SANTIAGO, *Memorias*, Planeta, Barcelona, 1993, pp. 62-63.

¹² MARTÍN VILLA, ROOLFO, *Al servicio del Estado*, Planeta, Barcelona, 1984, pp. 40-42.

de que el Rey 10 hiciera bien (que 10 hizo), hay que tener en cuenta que su papel principal consistió en mantener una legitimidad del poder político que contribuyó de manera decisiva a hacer posible una transición sin graves traumas. El Rey parece haber tenido bien claro tanto su programa (la democracia) como los medios (a través de la legislación vigente). Lo que le confirió un papel decisivo no fue tanto esto como el hecho de que en él residió, en primer lugar, la legitimidad del régimen de Franco, que le había elegido como sucesor, y, al mismo tiempo, la dinástica e incluso la nacida de que su padre representó una decisiva opción opositora liberal en contra de la dictadura. Por supuesto con el transcurso del tiempo estas legitimidades fueron sustituidas por otra única, la democrática. Lo decisivo es, sin embargo, que nunca faltara ese elemento esencial por el que el poder político es respetado.

Todo cuanto antecede se refiere a la situación española en el momento de comenzar el proceso de transición. Eran puntos de partida positivos que no deben hacer olvidar la existencia de otros de carácter negativo como el impacto de la crisis económica, la existencia de los nacionalismos periféricos o el terrorismo. A partir de estos presupuestos ha de comenzar el estudio de la transición misma, esa complicada partida de ajedrez a varias bandas en la que, por utilizar el lenguaje de Maquiavelo, si cuenta, en primer lugar, el elemento de «fortuna» --esas previas circunstancias dadas—, no menos decisivo es el elemento de «virtú», es decir, el conjunto de capacidades de los dirigentes políticos. Fueron ellos, a partir de los presupuestos citados, quienes, al convertirse en agentes políticos de primera línea en esas circunstancias cruciales, ejercieron, en un segundo lugar, tras el Rey, un papel de motores de la transición.

Antes que nada, siin embargo, resulta preciso despejar una incógnita polémica que juega un papel de decisiva importancia en la explicación de la transición. Se puede tratar de presentar ésta tan sólo como el resultado de la acción gubernamental y no faltarían argumentos para juzgarlo así. Sin embargo, *el papel de la oposición* fue absolutamente fundamental, de tal modo que sólo teniendo en cuenta su existencia y su fuerza en momentos decisivos se puede llegar a explicar el resultado final. En contra de esta opinión se puede citar el juicio de Rodolfo Martín Villa, de acuerdo con el cual resultaría que la transición habría sido obra, sobre todo, de los «reformistas del franquismo», mientras que la oposición se habría caracterizado por

su «carga utópica, infantil y endiosada»¹³. Lo cierto es, sin embargo, que ese mismo personaje proporciona argumentos para juzgar que no tiene razón en su interpretación. En efecto, si hubiera triunfado la fórmula que él propuso para que se produjera la transición sindical el resultado hubiera sido muy distinto y, sin duda, más inestable y conflictivo. El propio Carrillo ha dejado bien claro que el hecho de que mantuviera conversaciones con Suárez y éste le pareciera digno de crédito no debe hacer pensar que confiara por completo en él o que estuviera dispuesto a aceptar, por ejemplo, la suspensión de la conferencia acerca del eurocomunismo que tuvo lugar en Madrid a comienzos del mandato del primero. Por otro lado, hay que tener en cuenta que el papel de la oposición no era en absoluto desdeñable en parte de la geografía española: el gobernador civil de Barcelona ha señalado, por ejemplo, que una población de la importancia de Sabadell pudo estar un par de días en manos de Comisiones Obreras¹⁴. Además los mismos límites entre oposición y el poder político estaban ya desdibujados a la altura de mediados los años setenta por la existencia de una «zona intermedia» cuyo propósito democrático final no ofrecía dudas, aunque actuara en el seno mismo del régimen. De esta manera puede decirse que el poder y la oposición se complementaron manteniendo una relación dialéctica y no poco complicada cuyo resultado fue, sin embargo, positivo. Quizá el resultado final estuvo más de acuerdo con lo que quería la segunda, pero el primero de ninguna manera perdió en ningún momento el control de los acontecimientos y protagonizó, en lo esencial, todo el proceso. Cabe preguntarse, si hubiera sucedido al revés, si el resultado no habría sido pésimo. En realidad existió una coincidencia de fondo que se fue construyendo lentamente, pero que se basaba en un objetivo final común. La reacción de Suárez en el momento de que, al conocerse los resultados electorales de 1977, dio la sensación de que podían ganar los socialistas no consistió en temer que no llegaran al mismo resultado que él pretendía, sino en afirmar que el proceso habría de resultar mucho más complicado y peligroso¹⁵.

¹³ MARTÍN VILLA, *Al servicio...*, pp. 46-50.

¹⁴ SÁNCHEZ TERÁN, SALVADOR, *De Franco a la Generalitat*, Planeta, Barcelona, 1988.

¹⁵ OSSORIO, ALFONSO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1988.

La mención a la oposición nos remite, con carácter más general, a los *protagonistas* políticos del proceso de la transición. Conviene resaltar que, para una óptica de Historia política, el papel desempeñado por ellos resulta por completo esencial. La primera impresión acerca de nuestro conocimiento del papel desempeñado por ellos puede parecer, en una primera impresión, satisfactorio porque, por vez primera en la Historia de España, parece que disponemos de amplio número de testimonios o de memorias, escritos con suficiente cercanía como para poderse contrastar con los recuerdos de quienes convivieron con sus autores. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una cosa es la abundancia de esas fuentes y otra la calidad de las mismas. Hay escritores de memorias apresurados y fragmentarios (Fraga), otros superficiales e incompletos (Calvo Sotelo) y, en fin, también es posible encontrar memorialistas obsesivos como Ossorio¹⁶. Pero lo esencial es tener en cuenta que, si hay buenos textos de memorias, faltan algunos de los esenciales. Carecemos, por ejemplo, de las versiones de personajes de tanta importancia como, por ejemplo, Carlos Arias Navarro, Torcuato Fernández Miranda o Adolfo Suárez; también nos falta la de figuras de un cierto segundo plano, como Fernández Ordóñez. A veces importantes protagonistas de la transición no han dedicado espacio suficiente en sus libros a este período, quizá por considerar que el proceso en su conjunto fue por completo público (el caso de Carrillo). Hay, en fin, un desplazamiento sutil del centro de gravedad en la narración política cuando abundan más las informaciones procedentes de un sector o de una generación que los de los restantes. Disponemos, por ejemplo, de abundante información acerca de la posición de quienes procedían del régimen pasado o pertenecen a una generación cuya última presencia en la vida pública se ha producido en este momento histórico. Nos falta, en cambio, como es lógico, el testimonio de quienes todavía están en la arena política, fueran centristas (con la excepción de Miguel Herrero) o socialistas. En un momento en que nos aproximamos al vigésimo aniversario del comienzo de la transición no vendría mal tratar de completar de manera sistemática estos testimonios escritos con la aportación de otros de carácter oral.

¹⁶ Un resumen de la bibliografía existente en las páginas finales de TUSELL, JAVIER, *La transición española a la democracia*, Historia 16, s. a., Madrid. Pero se han publicado no pocas memorias con posterioridad.

Otro posible motor complementario de la transición pudo estar constituido por *el clima exterior*. No debe extrañar que así haya sido porque, en definitiva, en otras latitudes la influencia de sucesos exteriores sobre el proceso de transición fue muy marcada: el caso de los países del Este europeos el derrumbamiento de cuyas dictaduras se produjo en cascada, influyendo los procesos de unos países en otros, resulta muy característico. Lo cierto es, sin embargo, que también en este caso se debe hablar, sobre todo, de una influencia ambiental a través de la información. En el caso de España no hubo una derrota exterior porque la descolonización del Sahara no puede interpretarse como tal. Tampoco hubo una presión a favor del cambio político o la manera de hacerlo por parte de los países más cercanos o aquellos que tenían una mayor proximidad política con España. Ossorio, por ejemplo, ha contado que si los democristianos europeos aconsejaban la legalización del PCE, los franceses y los norteamericanos parecían menos propicios. Areilza ha descrito la posición de Kissinger como la de quien recomendaba avanzar hacia la democracia, pero «sin demasiado afán, exigencias ni prisas»¹⁷. El Secretario de Estado norteamericano recordó, con cierto cinismo, que es mejor desde el punto de vista político anunciar reformas que llevarlas a cabo. En realidad se puede decir que la mayor influencia externa sobre la transición española radicó en la revolución portuguesa, más que nada porque si allí hubiera existido un predominio comunista el resultado hubiera sido una mayor dificultad para cambiar la esencia política del régimen de Franco¹⁸. Otra influencia externa importante fue posterior y se refiere al papel que las internacionales políticas pudieron tener para consolidar un sistema de partidos políticos viable y acomodado al modelo europeo¹⁹.

Todos estos aspectos entrarían, de una manera u otra, en cualquier narración de Historia política sobre la transición española. Pero, como ya se ha señalado, resulta esencial tener en cuenta la dimensión temporal y, por tanto, la sucesión de los acontecimientos. Es muy probable, por ejemplo, que la transición hubiera transcurrido de ma-

¹⁷ DE AHIELZA, JOSÉ MAHÍA, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Planeta, Barcelona, 1977, pp. 19 Y 65.

¹⁸ SÁNCHEZ CERVELLO, JOSEP, *A revolução portuguesa e a sua influencia na transição espanhola* (1961-1976), Assirio e Alvirn, Lisboa, 1993.

¹⁹ JETAMENDIA, PIERRE, *L'intervention des organisations partisans transnationales dans le processus de démocmlíztation espagnol*, Universidad de Burdeos, s. a.

nera muy distinta sin la etapa *del Gobierno Arias*. De este período se ha indicado que constituyó una primera etapa reformista 20, pero eso no es lo verdaderamente esencial y definitorio. En realidad todos los programas.. políticos del momento en cierta forma pretendían cambiar la estructura política del régimen de Franco. Lo relevante, desde el punto de vista histórico, no es eso, sino el hecho de que durante este período se prolongó la discrepancia en el seno de la clase dirigente del régimen y se acentuó la sensación de incertidumbre por vacío. El Rey había pensado en un gobierno de transición antes de iniciar el rumbo hacia la transición propiamente dicha y todo hace pensar que en esto, como en tantas otras cosas, no erró. El historiador, al describir el período del Gobierno Arias, tiene la sensación de que respondió a una necesidad histórica difícilmente subsanable. Sólo tras esta etapa se concibe que pudiera imponerse como obligado el instrumento legal para la transición por el que se optó, que no era, como hasta ahora se había pensado, una ley de reforma política, sino una ley *para* la misma que, en realidad, remitía la decisión al pueblo español consultado en unas elecciones que de hecho tenían una significación constituyente. Es obvio que se podía recurrir a un referéndum de arbitraje, como quería, por ejemplo, Miguel Herrero 21, pero lo cierto es que esa fórmula si hubiera resultado más clara también quizá hubiera sido más peligrosa.

Hubo también otros *momentos claves* en el proceso de transición que a veces no han sido apreciados en toda su trascendencia por los observadores extranjeros. Todos ellos fueron lo suficientemente importantes como para que se pueda pensar que de haber seguido los acontecimientos otro rumbo la transición hubiera podido concluir de un modo muy distinto e incluso pésimo. Se suele quitar importancia, por ejemplo, al paso de la ley de reforma política por las Cortes del régimen precedente y, además, se alaba la magnanimidad que implica el «suicidio» de los procuradores franquistas. Lo cierto es, sin embargo, que estuvo a punto de producirse un resultado por completo distinto y que los procuradores actuaron como lo hicieron porque confiaban en perdurar. Más decisivas fueron todavía dos ocasiones más, la matanza de Atocha y la legalización del PCE. En este momento,

²⁰ Esta es la interpretación de POWELL, CHARLES T., *El piloto del cambio. El Rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Planeta, Barcelona, 1991.

²¹ HERRERO, MIGUEL, *Memorias de estío*, Ternas de Hoy, Madrid, 1993, capítulo lll.

cualquier falta de control por parte de este partido de sus propios militantes hubiera podido concluir en una catástrofe pero, además, sobre todo en el segundo caso, hubiera sido imaginable una reacción del sector militar. Desgraciadamente de estos dos momentos no tenemos otra cosa que testimonios parciales y estudios periodísticos cuando sería necesario disponer de una bibliografía mucho más detallada y valiosa para el historiador ²².

El momento en que se produjo el encuentro entre esa España oficial y la real fue con ocasión de *las elecciones* y la emergencia de un *sistema de partidos*. Por supuesto sobre esta cuestión hay una amplísima bibliografía ²³ que aquí no puede ser más que citada, sin que exista espacio siquiera para intentar ni siquiera un juicio crítico acerca de ella. Sin embargo, desde el punto de vista de la Historia política bueno será recordar que los estudios acerca de una elección no ofrecen más que una instantánea acerca de la evolución de la opinión pública, la cual, para ser correctamente entendida, debe entenderse en un continuo temporal con su peculiaridad característica e irrepetible. Por eso resulta muchas veces mucho más interesante la narración de una campaña electoral, tal como, por ejemplo, la hacía en los Estados Unidos Theodore White en los años sesenta, que aspectos puramente formales como, por ejemplo, los que se refieren a la financiación de la misma o al papel de los órganos de prensa durante ella.

Por otro lado, aunque la casi totalidad de los partidos que existen en la actualidad en España cuentan con monografías resulta preciso señalar que no siempre son las mejores que podrían esperarse, quizás porque se limitan a los aspectos más externos, organizativos y estructurales en vez de permitir un estudio propiamente histórico relativo a la experiencia política de un grupo humano en una circunstancia determinada. Con ello se repite algo que ya había sucedido respecto

²² De todos los modos algunos de estos libros tienen una indudable calidad. Me refiero, a título de ejemplo, a BARDAVIO, JOAQUÍN, *Sábado Santo rojo*, Madrid, Ediciones Uve, 1980.

²³ BUSE, MICHAEL, *La nueva democracia española. Sistemas de partidos y orientación del voto* (1976-1983), Unión Editorial, Madrid, 1984; CACIAGLI, MARIO, *Elecciones y partidos en la transición española*, CIS, Madrid, 1986; CIJNTIER, RICHIARD; SANI, GIACOMO, YSIABAD, COLDIE, *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, CIS, Madrid, 1986; LINZ, JUAN, y MONTERO, JOSÉ RAMÓN, *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

La transición a la democracia en España

de la historiografía de los años treinta. Muy a menudo los estudios acerca de los partidos políticos quedaron en las manos de profesores de ciencia política que ofrecían acerca de ellos esquemas interpretativos rígidos y que no solían tener en cuenta los factores cronológicos, ni tampoco los liderazgos individuales. Ahora ha vuelto a suceder lo mismo con respecto a los partidos de la transición, de tal modo que con frecuencia es preferible recurrir a trabajos periodísticos o a aquellos que proporcionan datos acerca de la evolución del líder que a los estudios de ciencia política propiamente dichos ²⁴. De los estudios más valiosos acerca de partidos políticos durante la transición española hay dos que merece la pena citar. Uno de ellos, relativo a UCD, en realidad es una interpretación de toda la transición española ²⁵. El otro es un estudio acerca del Partido Comunista, que tiene la ventaja de haber utilizado documentación interna pero que no se ha librado de la carga de ferocidad que han tenido siempre las luchas dentro de este grupo político ²⁶. En cambio, no existe un buen estudio acerca del partido socialista, de modo que hay que limitarse casi de forma exclusiva a los textos de debate interno o a los propagandísticos ²⁷. Quizá será preciso esperar a que pase suficiente tiempo como para contar con los relatos memorialísticos de una parte de los protagonistas.

Se ha señalado como un rasgo característico de la transición española el logro durante ella de un *consenso constitucional* que resulta excepcional en la Historia de España. Este rasgo es, por supuesto, de la mayor importancia a pesar de las limitaciones en determinadas materias como, por ejemplo, con respecto a la cuestión autonómica, relegada a una especie de segunda vuelta del consenso por el proce-

²⁴ LÓPEZ NIETO, LOURDES, *Alianza Popular: estructura y evolución electoral de un partido conservador* (1976-1982), CIS, Madrid, 1988.

²⁵ IIIJNNEJS, CARLOS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, CIS, Madrid, 1985. Este trabajo se puede considerar como modelo gracias a las muchas entrevistas con gran parte de los dirigentes políticos de esta formación. Los otros estudios sobre este partido tienen un carácter periodístico o son memorias de personajes de segunda fila en el seno de este partido.

²⁶ MORÁN, GREGORIO, *Miseria y grandeza del Partido Comunista de España* (1939-1985), Planeta, Barcelona, 1986. Véase también, como perspectiva de alguien lejano a la vida interna del partido, MIIJAL LEÓN, EUSEBIO, *Communism in Spain and political change*, Indiana University Press, 1983.

²⁷ Véase, sin embargo, MARAVALL, JOSÉ MARÍA, *La política de la transición, 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981.

dimiento de la alambicada redacción del título **VIII** de la Constitución. Ahora bien, no vendría mal recordar que, aunque conocemos en sus líneas generales la forma en que se llegó a ese consenso y tenemos algunos trabajos periodísticos sobre el particular, tan sólo uno de los miembros de la ponencia constitucional ha dedicado un estudio específico al particular ²³. Dado que las tres principales fuerzas políticas, con excepción de UCD, presentaban su propia propuesta y al consenso se llegaba mediante la intervención de los catalanes, un procedimiento un tanto alambicado que todavía lo fue más en la fase final con la intervención de Abril y Guerra, parece obvio que se puede avanzar bastante en el conocimiento de este aspecto de la transición.

Pero, por supuesto, la vida política no se ciñó tan sólo a la elaboración de la Constitución durante el período 1977-1978 y, con posterioridad a esta fecha, tampoco se encauzó por una senda de normalidad absoluta. Es evidente, por tanto, el interés de *la políticas desarrolladas durante el periodo de transición* en sus más diversos aspectos. No son, sin embargo, muchos los estudios realizados en esta materia desde un punto de vista que resulte de interés para el historiador de la política. La excepción es, sin embargo, la política económica que cuenta con contribuciones muy difícilmente superables ²⁹. Estos estudios permiten confirmar un rasgo que también puede considerarse muy característico de la transición española, como es la voluntad de no solapar la transformación del marco político con la del entorno económico. De todos los modos sería ideal disponer de trabajos monográficos acerca de cada una de las políticas sectoriales desarrolladas durante el período, incluidas la educativa y la cultural, a título de ejemplo ³⁰. Aunque estas políticas concretas resulten, en

²³ PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988. El estudio periodístico es CALLECO-DÍAZ, SOLEDAD, y DE LA CUADRA, BONIFACIO, *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989. Debe recordarse, no obstante, que las memorias de IERRERO proporcionan buena información al respecto.

²⁹ En especial, GARCÍA DELGADO, JOSÉ LUIS, *Economía española de la transición a la democracia*, CIS, Madrid, 1990. Véase más recientemente TRULLEN THOMAS, JOAN, *Fundamentos económicos de la transición política. La política económica de los Acuerdos de la Moncloa*, Ministerio del Trabajo, Madrid, 1993.

³⁰ TUSELL, JAVIER, y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, CENOVEVA, «Die Kultur in der Zeit des Politischen Umbruchs», en BERNECKER, WALTHER L., y COLLADO SEIDEL, CARLOS, *Spanien nach Franco. Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie, 1975-1982*, Oldenburg, Munich, 1993, pp. 231 y ss.

apariciencia, de menor importancia en el proceso de transición política, lo cierto es que contribuyen también a completar el panorama de nuestros conocimientos.

Una cuestión que siempre resultará discutida es cuándo se puede situar *el punto final* del proceso de transición democrática. En general, los científicos de la política que han tratado sobre el particular distinguen entre la transición propiamente dicha, que consiste en el establecimiento de las nuevas normas constitucionales y la desaparición de los peligros de involución, y lo que denominan como consolidación de la democracia, que implicaría ya una rutinización de las pautas de comportamiento habituales en un régimen de estas características. En opinión del autor de estas páginas el peligro de involución concluyó no tanto en el momento de la llegada de los socialistas al poder como en el inmediatamente posterior a la derrota de la intentona de Tejero, pues, como revelaron las encuestas, el porcentaje de los españoles descontentos con la democracia se redujo de manera inmediata en términos sustanciales. Ese intento de golpe de Estado nos revela, sin embargo, una ausencia bibliográfica de primera magnitud, aunque bien explicable por circunstancias obvias. Terrorismo y posible intervencionismo militar, en compleja relación dialéctica, jugaron un papel decisivo durante estos años como principales peligros para la emergente democracia española y sobre ambos temas nuestra bibliografía es, por el momento, bastante insatisfactoria.

Un aspecto final que es preciso tener muy en cuenta es que en España hubo una transición global, no tan sólo política, y que, por tanto, no basta con hacer mención al camino que siguió la política hasta el momento de la elaboración de una nueva legalidad fundamental y la superación de las primeras dificultades del nuevo régimen democrático, sino que hay que tener en cuenta que al mismo tiempo que tenía lugar la transición política se producía, por ejemplo, una transición sindical que tan alejada estuvo de 10 que los dirigentes del régimen habían pensado originariamente³¹. Entidades sociales que no tenían que ver obligadamente con el campo de 10 político jugaron también un papel de primera importancia, bien como protagonistas en un aparente segundo plano o con importantes intervenciones mo-

³¹ Sobre el particular véase la contribución de SOTO, ALVARO, en HUIZ, DAVID (cd.), *Historia de Comisiones Obreras* (1958-1988), Siglo XXI, Madrid, 1993.

deradoras en determinados momentos³². En general, hay que poner en relación todo este proceso con un fenómeno más amplio, que es el del retorno al protagonismo de la sociedad civil que siempre resulta coincidente con una transformación política en sentido democrático.

Nos queda, en fin, para concluir este estado de la cuestión y este catálogo de propuestas para la investigación, advertir que el proceso de transición fue vivido de manera relativamente distinta de unos *medios regionales* a otros. Nada podría ser más inconveniente que el fomento desmesurado de una bibliografía local acerca de la transición tal y como ya ha sucedido en otras etapas de la historiografía española. Hay muchos campos capaces de despertar el interés de los historiadores antes que llevar a cabo un número infinito de estudios locales que no tendrían otro resultado que el de repetir lo que fue esencialmente idéntico en toda España; en este sentido, se debiera procurar evitar un fenómeno que se ha dado respecto a otras etapas históricas como la Restauración y la República. Claro está, sin embargo, que en todo el proceso de transición española a la democracia hubo una cuestión, la autonómica, que no puede ser tratada si no es a partir de la conciencia de las variaciones regionales existentes en nuestro país y ello a pesar de que, en una parte considerable de España, la conciencia de identidad fue creada por la propia clase política³³. Pero otro factor de la máxima importancia es el hecho de que el ritmo político fue muy diferente en el País Vasco o en Cataluña que en el resto de España, lo que parece exigir una bibliografía propia. En el País Vasco, por ejemplo, se puede decir que a la existencia de una legalidad aceptada por todos sólo se negó en 1979 con la aprobación del Estatuto, mientras que en el caso de Cataluña hubiera sido imaginable un proceso de ruptura con respecto al pasado, impensable en el resto de España.

³² TUSELL, JAVIER, *El Colegio de Abogados de Madrid en la transición a la democracia (1970-1990)*, Madrid, 1993.

³³ Sobre esta cuestión FUSI, JUAN PABLO (ed.), *España. Las autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.

Democracia y autonomía en la transición española

Pere Ysàs

La mayoría de los estudios sobre la transición de la dictadura franquista a la democracia coinciden en la relevancia de las reivindicaciones nacionales en Cataluña y en el País Vasco, tanto en la erosión del franquismo como en la configuración del régimen democrático y del Estado de las Autonomías. Pero en esta temática, como en general en los estudios sobre la transición española, determinados planteamientos teóricos y metodológicos introducen notables distorsiones que pueden llegar a dificultar su comprensión. En este sentido es especialmente interesante la observación crítica de Javier Tusell al planteamiento habitual de sociólogos y politólogos de ocuparse fundamentalmente del punto de partida y del punto final de la transición, pero evitando el proceso mismo, que es precisamente el que aporta las claves de la desaparición de la dictadura franquista y, sobre todo, de la configuración del régimen democrático ¹.

Pero, además, para el análisis de las reivindicaciones nacionales en Cataluña y en el País Vasco, y de reivindicaciones autonómicas en otras regiones, no es posible obviar la historia contemporánea española, tal y como hace uno de los más notables estudiosos del tema, Andrés de Blas Guerrero, a pesar de afirmar que el «problema nacional-regional de España» se relaciona «en muy buena medida con la guerra civil, la dictadura franquista y la transición política», aun-

¹ TUSELL, JAVIER, *La transición española a la democracia*, Madrid, 1991, p.11.

que precisando a continuación que «de estos tres momentos, me parece especialmente importante el tercero y los últimos años de la dictadura» 2. Tampoco es especialmente fructífero partir de la rotunda afirmación que «el caso español constituye un claro ejemplo de nación de signo político, resultado de la acción de un pionero Estado moderno y de la dinámica económica, social, cultural y política de casi cinco siglos de historia»; y que si «esa realidad nacional adquiere una clara conciencia de tal en fecha relativamente tardía del siglo pasado», ello es resultado de la «solidez del Estado (...), de la ausencia de serias impugnaciones a su viabilidad a lo largo del siglo XIX y de la inexistencia de otros factores exógenos o endógenos que fueren a la movilización nacionalista de signo español», concluyendo que los «nacionalismos periféricos, irrelevantes en términos políticos antes de la crisis finisecular, tienen un significado limitado en cuanto a la impugnación de una idea nacional española en el primer tercio del siglo xx» 3.

Más fecundas siguen siendo las reflexiones de Pierre Vinar sobre los fundamentos de las estructuras nacionales, o sobre Estado y Nación en las conciencias españolas 4, y son más sugerentes los recientes trabajos de Borja de Riquer para quien la nacionalización española del siglo XIX «fue débil y estuvo nena de contradicciones», «el mensaje nacionalizador español y sus instrumentos no tuvieron ni la capacidad de penetración ni la eficacia jacobina y, quizás más por omisión que por acción, acabaron por despertar los policentrismos pre-existentes, facilitando el resurgir de las culturas nacionales y regionales. La nacionalización española fue débil porque no acabó con las identificaciones y lealtades regionales y sectoriales. Las patrias regionales no se diluyeron en un nuevo marco de la patria-nacional. Y el resultado de todo ello se evidenció en 1898 cuando aparecieron escisiones y rechazos de esa supuesta conciencia nacional». En conclusión, para Borja de Riquer, «fue el fracaso del nacionalismo español,

² DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional en la transición», en TEZANOS, JOSÉ FÉLIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989, p. 588. Véase del mismo autor «Estado de las autonomías y transición política», en COTARELO, RAMÓN (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España* (197.5-1986), Madrid, 1992.

³ DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional en la transición», en TEZANOS, JOSÉ FÉLIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS (eds.), *op cit.*, p. 588.

⁴ VILAR, PIERHE, *Estat, nació, socialisme. Estudis sobre el cas espanyol*, Barcelona, 1982.

evidenciado en la crisis finisecular, 10 que provocó por reacción el surgimiento político de los nacionalismos y regionalismos alternativos»; fue «la escasa capacidad de convicción del proyecto nacionalizador español 10 que obligó a buscar alternativas de futuro enraizadas en los particularismos. Frente a una España-nación vista como una ficción, se produjo un repliegamiento a la realidad, hacia el propio país»⁵. Así, al inicio de los años treinta del siglo XX, Cataluña y el País Vasco se habían configurado como «espacios nacionales propios tanto en el terreno político como en el cultural»⁶.

Queda fuera del alcance del presente artículo profundizar en la historia española anterior a la dictadura franquista, y mucho menos ocuparse de problemas conceptuales en torno a los significados de *nación*, *patria*, *pueblo* o *nacionalidad*. Pero, en cambio, resulta imprescindible referirse brevemente a la primera experiencia democrática española en el siglo XX, y a la resolución de las aspiraciones de autogobierno de catalanes, vascos y gallegos. El 14 de abril de 1931, horas antes de la proclamación de la República en Madrid, Lluís Companys izaba la bandera tricolor en el balcón del Ayuntamiento de Barcelona y Francesc Macià proclamaba la República Catalana «integrante de la Federación Ibérica», en el Palacio de la Generalitat». La significación de los hechos es clara: para las fuerzas políticas catalanas triunfantes en las urnas la democracia se identificaba con la República y con el autogobierno de Cataluña.

Macià presidió un gobierno provisional de la Generalitat de amplia base —de Acció Catalana a UGT y al Partido Radical, lógicamente con mayoría de Esquerra Republicana de Catalunya y de sus aliados de Unió Socialista de Catalunya— y paralelamente se proce-

⁵ DE RIQUER, BORJA, *Nacionalidades y regiones en la España Contemporánea. Reflexiones, problemas y líneas de investigación sobre los movimientos nacionalistas y regionalistas*. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ilistoria Contemporánea de España, organizado por la Asociación de Ilistoria Contemporánea, Salamanca, 1992, p. 21. Véase también del mismo autor «Reflexions en torn de la dèbil nacionalització espanyola del segle XIX», *L'Avenc*, núm. 170, 1993, y «La debole nazionalizzazione spagnola del XIX secolo», *Passato e Presente*, núm. 30, 1993. Hace ya más de veinte años JUAN J. LINZ se había referido al «fracaso de España y de sus élites de hacer una nación (única), cualquiera que fuera su éxito en errear un Estado». Véase LINZ, JUAN J., «Early State-Building and late peripheral nationalisms against the state: The case of Spain», en EISENSTADT, S. N., Y HOKKAN, STEIN, *Building States and Nations*, Beverly Hills (California), 1973.

⁶ DE RIQUER, BORJA, *op. cit.*, *Nacionalidades y regiones...*, p. 37.

dió la elaboración de un Estatuto de Autonomía que, sometido a plebiscito el 2 de agosto, fue aprobado por el 99 por 100 de los votantes, con una elevada participación del censo electoral. El Estatuto elaborado en Núrria apostaba por un régimen federal para la República española, de acuerdo con una arraigada tradición de la izquierda republicana catalana, pero la Constitución de la Segunda República se inclinó por un «Estado integral» que admitía autonomías regionales. La lenta y sobre todo tortuosa discusión en las Cortes del Estatuto catalán acabó con su aprobación final en septiembre de 1932, pero con importantes mutilaciones. No obstante, la experiencia republicana afianzó en la conciencia de la mayoría de la población de Cataluña la identidad entre democracia y autonomía.

Frente a la casi unanimidad catalana, la elaboración de un estatuto para el País Vasco fue especialmente compleja, por una parte como consecuencia de la dura escisión de la sociedad vasca ante los planteamientos de los nacionalistas; por otra por la presencia de cuestiones altamente conflictivas de diversa naturaleza, como las relaciones con la Iglesia Católica, o la inclusión de Navarra en el régimen autónomo vasco. Todo ello se tradujo en dispares proyectos de autonomía; en primer lugar en el proyecto aprobado en Estella el 14 de junio de 1931 por 427 alcaldes de Vizcaya, Guipúzcoa, Alava y Navarra, fruto del acuerdo entre el Partido Nacionalista Vasco y la Comunidad Tradicionalista, pero que topó con la hostilidad de socialistas y republicanos que lo calificaron de antiliberal y reaccionario, acusando a sus promotores, en palabras de Indalecio Prieto, de pretender el establecimiento de un «Gibraltar vaticanista». Un segundo proyecto preparado por las comisiones gestoras de las diputaciones de las cuatro provincias, controladas por republicanos y socialistas, eliminó los elementos confesionales y más tradicionalistas y, sometido a votación de los municipios en la asamblea de Pamplona de junio de 1932, fue aceptado por una amplia mayoría de los de Vizcaya y Guipúzcoa, solamente la mitad de los alaveses, pero fue rechazado por una mayoría de los navarros, que abandonaron el proceso hacia la autonomía vasca. Una nueva reunión de municipios ya solamente de las tres provincias vascongadas en Vitoria, en agosto de 1933, aprobó un tercer proyecto de estatuto.

La aprobación definitiva del Estatuto no fue más fácil que su elaboración, tanto como consecuencia de la extraordinaria distancia política entre la mayoría republicano-socialista de las Cortes del primer

bienio y la mayoría católico-tradiconalista del País Vasco y Navarra **-que** contrastaba con la sintonía de las fuerzas mayoritarias en las Cortes y en Cataluña-- como de la agitada y cambiante vida política española del período 1933-1936 y del acusado tacticismo de todas las fuerzas políticas. En noviembre de 1933 un plebiscito en Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, después de una agitada campaña con posiciones encontradas y con numerosas acusaciones de irregularidades, aprobó el Estatuto, que no obstante quedó bloqueado en las Cortes hasta la primavera de 1936, tras el triunfo electoral del Frente Popular, y no fue aprobado hasta octubre, ya en plena guerra civil, formando gobierno José Antonio Aguirre con nacionalistas, republicanos, socialistas y comunistas ⁷.

También en Galicia la proclamación de la República permitió que emergiera la voluntad autonomista de amplios sectores de la sociedad, aunque el proceso fue también lento. A finales de 1932 una Asamblea Regional de Municipios aprobó el proyecto de Estatuto, plebiscitado afirmativamente en junio de 1936 por casi la totalidad del 75 por 100 de los votantes, y presentado al presidente de las Cortes el 18 de julio.

Pero si en Cataluña y en el País Vasco el régimen democrático republicano permitió institucionalizar las aspiraciones de autogobierno sustentadas en **amplias**, aunque desiguales, conciencias nacionales, y en Galicia sólo el inicio, la guerra civil y la pérdida del territorio pudo impedirlo, en muchas regiones surgieron y se desarrollaron con distinta intensidad movimientos y organizaciones autonomistas, e incluso proyectos de estatutos, que parecían extender a buena parte del territorio español el binomio democracia/autonomía ⁸.

Ni la autonomía catalana ni los proyectos de estatutos suponían una amenaza a la existencia de una unidad española tal y como la configuraba el texto constitucional republicano, aunque sí amenazaban una concepción nacionalista española basada en la uniformidad **-política, cultural, lingüística-**, en el centralismo político y administrativo, y en la negación de identidades nacionales y regionales distintas a la *España una*. La rebelión cívico-militar de 1936 tenía como objetivo la destrucción de la República como concreción de un régimen democrático que para los sectores más reaccionarios de la socie-

⁷ DE LA GHANJA, JOSÉ LUIS, *República y guerra civil en Euskadi*, 1990.

⁸ FUSI, JUAN PABLO (dir.), *España. Autonomías*, Madrid, 1989.

dad española había abierto las puertas a la amenaza revolucionaria mediante una triple ruptura: de la *unidad nacional*, por la aceptación de las autonomías regionales que conducían inevitablemente al «separatismo»; de la *unidad religiosa*, por la separación del Estado y la Iglesia y por el desarrollo de una legislación laica; y, sobre todo, del *orden social*, por el ataque a la gran propiedad agraria y por la aceptación de movimientos obreros y campesinos que, además de reivindicar mejores condiciones de vida, cuestionaban radicalmente el orden burgués.

1. Franquismo y antifranquismo

El Estado Nuevo franquista se configuró originariamente como un régimen fascista que tenía como una de las piezas esenciales de su ideario un españolismo radical, construido en muy buena medida para hacer frente al «separatismo» vasco y catalán, y llevó a cabo unas duras políticas que pretendían la absoluta erradicación de identidades nacionales o regionales consideradas incompatibles con su idea de nación española. Y, a pesar de la necesidad de adaptarse al final de la Segunda Guerra Mundial a un escenario internacional muy diferente al de 1939, ni el ideario ni las prácticas políticas de los vencedores de la guerra civil se modificaron sustancialmente, más allá de la promoción de un regionalismo tradicionalista y folklórico, expresión de la máxima diversidad tolerada.

La política franquista respecto a Cataluña fue paradigmática: el 5 de abril de 1938, iniciada la ocupación de tierras catalanas, Franco firmó la ley que derogaba el Estatuto de Autonomía: «El Alzamiento Nacional -afirmaba el preámbulo-- significó en el orden político la ruptura de todas las instituciones que implicasen negación de los valores que se intentaba restaurar»; por tanto, «el Estatuto de Cataluña, en mala hora concedido por la República, dejó de tener validez en el orden jurídico español, desde el 17 de julio de 1936». No obstante, el inicio de la ocupación de Cataluña exigía la derogación formal del Estatuto y el restablecimiento de «un régimen de Derecho público que, de acuerdo con el principio de unidad de la patria, devuelva a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España»⁹. Dos años y medio

⁹ Ley de 5 de abril de 1938 de derogación del Estatuto de Cataluña.

más tarde, el 15 de octubre de 1940, era fusilado en el castillo de Montjuïc de Barcelona el presidente de la Generalitat, Lluís Companys. Entre ambas fechas los nuevos gobernantes desplegaron su política anticatalanista, que en algunos aspectos era simplemente anticatalana: el primer gobernador civil de Barcelona, concluido el «régimen especial de ocupación», consideraba que su misión principal era «la reespañolización cultural de Cataluña», y el aplastamiento de toda oposición, porque el «Caudillo vino aquí en marcha triunfal a vencer, pero no a convencer a los enemigos de España»¹⁰. En consecuencia, suprimido el Estatuto y destruidas las instituciones autonómicas, así como los movimientos políticos, sociales y culturales catalanistas, democráticos e izquierdistas, el Nuevo Estado desató una represión sistemática contra todos los signos de identidad nacional catalana —desde la bandera cuatribarrada a la denominación de calles y plazas y a todo tipo de rotulaciones, del himno *Els Segadors* a los monumentos públicos—, contra la cultura y especialmente contra la lengua catalana, que se quiso reducir exclusivamente al ámbito doméstico, apartándola de la esfera pública. En el País Vasco, además, se castigó a las provincias «traidoras» de Guipúzcoa y Vizcaya con la privación del régimen de conciertos económicos, mientras Alava y Navarra lo conservaban.

Pretender minimizar la represión franquista en Cataluña y en el País Vasco, singularmente la represión cultural y lingüística y su impacto social —especialmente en Cataluña donde la lengua catalana era absolutamente hegemónica— como hace Andrés de Blas¹¹ no puede menos que obnubilar análisis y errar conclusiones.

Ciertamente a partir del inicio de los años sesenta la represión cultural y lingüística se suavizó, pero ello no fue consecuencia de un incremento gratuito de la tolerancia franquista, sino de las necesidades exteriores de la dictadura y, sobre todo, de una creciente presión interna, singularmente dinámica y multiforme en Cataluña.

Si el franquismo representaba la negación de identidades distintas a la nacional española en su versión más reaccionaria, así como una represión cultural, adicional a la política y social que imperaba en todo

¹⁰ Citado por BENET, JOSEP, *Catalunya sota el regim franquista*, Barcelona, 1978, pp. 290-291.

¹¹ DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional español en la transición», en TEZANOS, JOSÉ FÉLIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS, *op. cit.*, pp. 593-594, 597.

el territorio español, el antifranquismo recogió la identidad democracia/autonomía que había cristalizado en los años treinta. Por ello en los programas de las organizaciones antifranquistas desde los primeros años de la dictadura aparece, aunque sea con distintas formulaciones, el reconocimiento del derecho al autogobierno de nacionalidades y regiones. En el nuevo escenario dibujado al final de la Segunda Guerra Mundial se creó clandestinamente en España la Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas, integrada por republicanos, socialistas, libertarios y, más tarde, comunistas, propugnando el restablecimiento del «orden republicano» y con él de los regímenes autonómicos de Cataluña y del País Vasco; en Cataluña se formaron dos organismos con voluntad unitaria —la Aliança Nacional y el Consell Nacional de la Democracia Catalana— que agruparon a la casi totalidad de grupos antifranquistas, y que coincidían en una opción democrática y autonómica, aunque con diferencias en aspectos programáticos y tácticos 12.

Paralelamente en el exilio se reconstruyeron las instituciones republicanas: el gobierno de la República integrado por republicanos, socialistas, nacionalistas catalanes y vascos, y libertarios y comunistas más tarde; y los gobiernos catalán y vasco, también de amplia representación. El gobierno vasco, dirigido por el PNV, fue el responsable en última instancia de la convocatoria de huelga general el 1 de mayo de 1947 «contra el régimen causante de que España perdiera su República y Euzkadi, nuestro pueblo, sus tradicionales libertades»¹³, que fue una de las acciones antifranquistas más importantes de la postguerra.

El fracaso de la alternativa de restauración republicana, el fracaso también de la alternativa monárquica, la aceptación internacional de la dictadura franquista y la solidez de sus apoyos sociales e institucionales, explican la profunda crisis del antifranquismo a partir de finales de los años cuarenta y su difícil travesía de la década de los cincuenta. Pero desde el inicio de la década de los sesenta los cam-

¹² HEINE, HAHTMIIT, *La oposición política al franquismo*, Barcelona, 1983; FEHNÁNDEZ VARGAS, VALENTINA, *La resistencia interior en la España de Franco*, Madrid, 1981; VILAR, SERGIO, *Historia del Antifranquismo 1939-1975*, Barcelona, 1984, y MOLINERO, CAHMEN, e YSÀS, PERE, *L'oposició antifeixista a Catalunya (1939-1950)*, Barcelona, 1981.

¹³ Véase GONZÁLEZ PORTILLA, MANUEL, y GAHMENDIA, JOSÉ M.a, *La posguerra en el País Vasco. Política, acumulación, miseria*, San Sebastián, 1988, y LORENZO, JOSÉ M.a, *Rebelión en la Ría. Vizcaya, 1947: obreros, empresarios y falangistas*, Bilbao, 1988.

bios económicos, sociales, culturales y generacionales, crearon las condiciones para un resurgimiento del antifranquismo. En esta nueva etapa y hasta el inicio de la transición se profundizaría notablemente la identidad democracia/autonomía.

En Cataluña debe destacarse, en primer lugar, la aparición y expansión de un movimiento cultural catalanista que, forcejeando continuamente con las autoridades franquistas, alcanzó una extraordinaria proyección social: creció la producción editorial en lengua catalana, aparecieron diversas revistas en catalán, con contenidos críticos hacia la realidad socio-política y difusoras de valores democráticos, se iniciaron ambiciosos proyectos, como la Gran Enciclopedia Catalana, se crearon entidades para promover la cultura catalana y se desarrollaron campañas cívicas de reivindicación de la lengua catalana, aunque en este punto la posición de la dictadura no sólo se mantuvo intransigente, sino que recurrió a la represión para silenciarlas. No obstante la presión cívica fue creciendo de tal modo que, en los últimos años del franquismo, las autoridades estaban cada vez más a la defensiva, como mostró en marzo de 1975 la rectificación gubernamental ante la protesta ciudadana por el voto contrario de la mayoría de concejales del Ayuntamiento de Barcelona a una propuesta de subvención para la enseñanza de la lengua catalana. Además la «Nova Cançó» se convirtió en un fenómeno de masas de carácter antifranquista y catalanista, y algunas canciones en vías de expresión de protestas y reivindicaciones colectivas.

Sin ese movimiento cultural que fundía antifranquismo, catalanismo y progresismo, no podría explicarse la trayectoria de la oposición política catalana, particularmente su articulación unitaria y su proyección social. Tampoco podría explicarse sin la creciente confluencia de sectores políticos y culturales de tradición laica con sectores católicos sensibilizados y comprometidos con la lucha por la defensa de los derechos humanos y contra la injusticia social.

En el antifranquismo catalán el PSUC jugó un papel esencial, netamente superior al del PCE en toda España. En el segundo congreso de los comunistas catalanes, celebrado en diciembre de 1965, se aprobó una propuesta con voluntad unitaria que propugnaba la Constitución de un Consell Provisional de la Generalitat y el restablecimiento del Estatuto de 1932 para el período de transición que debería culminar con la elección, por sufragio universal y con un sistema proporcional, del Parlamento de Cataluña, que elaboraría un proyecto

de Estatuto que sería sometido a plebiscito y ratificado por las Cortes constituyentes españolas. La creación en 1966 de la Taula Rodona, que agrupó a comunistas del PSUC, socialistas del Moviment Socialista de Catalunya y del Front Obrer de Catalunya, nacionalistas del Front Nacional de Catalunya, y demócrata-cristianos de Unió Democràtica de Catalunya, las fuerzas más dinámicas de la oposición a la dictadura, fue el punto de partida de una acción unitaria antifranquista que continuaría en 1969 con la creación de la comisión Coordinadora de Forces Polítiques de Catalunya y que culminaría en 1971 con la formación de la Asamblea de Catalunya ¹⁴. Formada por los grupos políticos ya citados -excepto el desaparecido FOC-, más Esquerra Republicana, el Partit Socialista d'Alliberament Nacional, Bandera Roja, la Federación Catalana del PSOE, Comisiones Obreras, Asamblea de Intelectuales, y grupos sindicales, culturales, cívicos y profesionales, la Asamblea de Catalunya se convirtió en la pieza esencial de la política unitaria antifranquista -con continuadas incorporaciones-, eficaz vehículo de difusión de valores y de propuestas democráticas en amplios sectores sociales, y notable instrumento de movilización ciudadana. Sus cuatro puntos programáticos fueron ampliamente difundidos:

1. La consecución de la amnistía general para los presos y exiliados políticos. 2. El ejercicio de las libertades democráticas fundamentales: libertad de reunión, de expresión, de asociación -incluida la sindical-, de manifestación y derecho de huelga, que garanticen el acceso efectivo del pueblo al poder económico y político. 3. El establecimiento provisional de las instituciones y de los principios configurados en el Estatuto de 1932, como expresión concreta de estas libertades en Cataluña y como vía para llegar al pleno ejercicio del derecho de autodeterminación. 4. La coordinación de todos los pueblos peninsulares en la lucha por la democracia ¹⁵.

La significación de la Asamblea de Catalunya ha sido con frecuencia mal interpretada y sus documentos y acciones escasamente analizados. Así Julio Gil Pecharrmán cuando considera como el fenómeno más destacado de la oposición al franquismo desde los años

¹⁴ Véase COLOMER, TosEP M., *Assemblea de Catalunya*, Barcelona, 1976, y BATISTA, ANTONI, y PLAYÀ, TosEP, *La Gran conspiració. Crònica de l'Assemblea de Catalunya*, Barcelona, 1991.

¹⁵ Comunicado de la primera sesión de la Asamblea de Catalunya, 7 de noviembre de 1971.

sesenta, junto con el crecimiento de las Comisiones Obreras, «la maduración de un conjunto de *partidos nacionalistas* que en determinadas regiones, como en el País Vasco o Cataluña, encontraron un masivo apoyo popular»¹⁶. Incluso dejando aparte la naturaleza y la composición de la Asamblea de Catalunya, hay que resaltar que su discurso político no puede interpretarse, en rigor, como expresión de una ideología nacionalista; sus propuestas eran la manifestación de un movimiento democrático que consideraba el autogobierno de Cataluña una pieza esencial de la recuperación de las libertades negadas por la dictadura franquista. Efectivamente en su seno había partidos nacionalistas, aunque minoritarios; además algunos sectores nacionalistas mantuvieron siempre un notable recelo hacia la Asamblea de Catalunya.

Jaume Lorés ha contrapuesto el proyecto de la Asamblea de Catalunya con el posterior nacionalismo de Convergencia Democrática de Catalunya:

El nacionalisme definit per l'Assemblea era ple de contingut, extret de l'anàlisi de la realitat social i històrica de Catalunya, que el vinculaven fortament al progressisme social i que feien de les forces socialistes i comunistes necessaris —però no exclusius— protagonistes de la futura reconstrucció nacional. Al contrari, la Catalunya pujolista, muntada a corre-cuita sobre les possibles motivacions sentimentals dels electors i la retòrica pratiana, esdevenia una realitat metafísica, colorejada l'any 1977 per gotes de socialdemocràcia, però sense continguts concrets, més enllà del bé i del mal, de la crítica i de la justificació, viables sobretot a nivell de voluntarisme i emotivitat¹⁷.

La trayectoria del antifranquismo vasco fue sustancialmente distinta. En primer lugar hay que señalar la notable continuidad de identificaciones y apoyos, aun desde la pasividad política, hacia el PNV, el mantenimiento continuado de unas mínimas estructuras orgánicas en la clandestinidad, y su predominio en las instituciones exiliadas, lo que explicaría su rápida reorganización al inicio de la transición. En segundo lugar hay que destacar el papel de la Iglesia vasca en el rechazo a la dictadura franquista y en la preservación y propagación

¹⁶ GIL PECUARROMÁN, JULIO, «Cuarenta años de franquismo», en RAMOS GASCÓN, ANTONIO (ed.), *España hoy. Sociedad*, Madrid, 1991, p. 23. La cursiva es mía.

¹⁷ LORÉS, JAUME, *La transició a Catalunya* (1977-1984), Barcelona, 1985, pp. 29-30.

de la identidad comunitaria e incluso del ideario nacionalista. Así para Carcía de Cortázar y Azcona

la Iglesia fue durante largos años el único ámbito de libertad en el País Vasco y fue allí donde su importante sector de nacionalismo tornó cuerpo, más aún, en el marco de la oposición a la injusticia franquista y sin apenas debate teórico sobre la licitud del ejercicio de la violencia, un sector de la Iglesia vasca fomentó y, cuando menos, amparó la explosión violenta del sentimiento nacional oprimido, haciéndolo convergente con emociones religiosas y con una visión excluyente de la realidad ¹⁸.

El fenómeno más relevante de la oposición vasca fue, sin duda, la aparición de ETA a partir de sectores juveniles nacionalistas, y su opción a favor de la lucha armada, materializada desde finales de los años sesenta. Ello supuso también la elaboración de un nuevo discurso, impregnado de nuevas aportaciones ideológicas. Curutz Jáuregui ha subrayado como frente al modelo nacionalista de las minorías étnicas europeas, con una estrategia de reestructuración y remodelación de los estados nacionales europeos cara a la consecución de una Europa federal de los pueblos, ETA optó por el nacionalismo tercermundista que

basa toda su estrategia en un antagonismo radical y absoluto entre la metrópoli y la colonia, de tal modo que la solución del conflicto deba pasar, imprescindiblemente, por la expulsión violenta del colonizador y la sustitución del viejo poder colonial por un nuevo poder autóctono.

Esta opción enlazaba con los planteamientos de Sabino Arana de considerar Euskadi un país ocupado por España, si bien los modificaba por la aproximación al marxismo impulsada por la creciente conflictividad obrera. Para Jáuregui la estrategia tercermundista resultó efectiva, ya que el franquismo «hacia “casi” real el “espejismo colonial” de ETA, hasta el punto de que las descripciones de teóricos del anticolonialismo (...) eran perfectamente aplicables, en no pocos aspectos, a la situación de Euskadi» ¹⁹.

¹⁸ GARCÍA DE CORTÁZAR, FERNANDO, y AZCONA, JOSÉ MANUEL, *El nacionalismo vasco*, Madrid, 1991, pp. 114-115.

¹⁹ JÁUREGUI, CURUTZ, «ETA: Causas de su nacimiento, génesis ideológica y evolución estratégico-política», en TUSELL, JAVIER; ALTED, ALICA, Y MATEOS, ABDÓN, *La oposición al régimen de Franco*, t. 1, vol. 1, Madrid, 1990, pp. 357-358. Véase del mis-

La acción etarra acabó condicionando la vida sociopolítica vasca: sus acciones violentas provocaron una durísima represión que, con frecuencia, no golpeó solamente a ETA y a su entorno, sino que fue masiva e incluso indiscriminada, provocando una amplia solidaridad vecinal, un reforzamiento de la identidad comunitaria, y la extensión del rechazo no sólo al régimen franquista, sino al conjunto de instituciones estatales. Completa el cuadro del antifranquismo vasco la importante movilización obrera, especialmente a partir de 1970, con un creciente peso de las acciones solidarias y las reacciones ante la represión política y policial, y de las reivindicaciones políticas, entre ellas las de carácter nacional.

La intensidad de las reivindicaciones nacionales vascas y catalanas en el contexto de las más amplias reivindicaciones democráticas, y las formulaciones de la oposición catalana, su práctica unitaria y su capacidad de movilización, influyeron muy notablemente en las posiciones y propuestas programáticas de las organizaciones más importantes del antifranquismo español, especialmente en los partidos comunistas, socialistas y demócratacristianos.

2. Propuestas y programas en el inicio de la transición

Desde una interpretación muy distante a la que se sostiene en este artículo, Andrés de Blas ha destacado, sin embargo, el mismo fenómeno: «El riguroso centralismo del franquismo sentenció la entusiasta vocación anticentralista de la oposición»; el enfrentamiento del franquismo con los nacionalismos que Andrés de Blas considera «de signo desintegrador», «supuso el descubrimiento -paradójico en ocasiones- de una íntima solidaridad de la izquierda española con cualquier reivindicación nacionalista siempre que no tuviese el carácter de nacionalismo de base en la nación española»²⁰.

El Manifiesto-programa del PCE, aprobado por la II Conferencia celebrada en septiembre de 1975 expresaba claramente los análisis y las propuestas predominantes en el antifranquismo. En primer lugar se valoraba positivamente la trayectoria de los «modernos movimien-

mo autor *Ideología y estrategia de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Madrid, 1981.

²⁰ DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE Y PCE», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, 1978, p. 155.

tos nacionales en Cataluña, Euskadi y Galicia» que, «basados en una clara realidad diferencial, de fuerte raíz popular, expresaron las aspiraciones políticas de diversas clases sociales frente al poder de la oligarquía financiero-terrateniente». Sólo bajo la II República «se planteó la posibilidad de modificar la estructura burocrática y centralista del Estado y dar satisfacción a las aspiraciones democráticas de las nacionalidades con la política de Estatutos de Autonomía. Pero la victoria del franquismo significó una reafirmación brutal del centralismo reaccionario, reafirmación que fue acompañada de una feroz represión contra todas las expresiones de la personalidad nacional de estos pueblos», pero que no obstante «sólo ha conseguido dar cohesión, con más fuerza si cabe, a las comunidades nacionales catalana, vasca y gallega, y provocar el despertar de las aspiraciones específicas de otras comunidades» 21. En consecuencia, en el programa para la «democracia política y social» que propugnaba el PCE se especificaba que «respetando el inalienable derecho de los pueblos a decidir libremente de sus destinos, la democracia política y social reconocerá el carácter multinacional del Estado español y el derecho de autodeterminación para Cataluña, Euskadi y Galicia». En ese marco los comunistas propugnarían «la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal». Además, en la República Federal se establecerían, «conforme a la voluntad libremente expresada por sus respectivos pueblos, las formas de autonomía adecuadas» para Navarra, País Valenciano, Baleares y Canarias; finalmente se señalaba la «necesidad de dotar a las regiones españolas de órganos autónomos, políticos, administrativos y culturales, democráticamente elegidos, que completen la descentralización del Estado español.» 22. En los puntos de convergencia antifranquista presentados por el PCE en el marco de la Junta Democrática, junto con la amnistía, las libertades políticas, la formación de un gobierno provisional y las elecciones a Cortes constituyentes, se explicitaba el «reconocimiento de la personalidad nacional específica de Cataluña, Euskadi y Galicia, mediante la aplicación provisional de los Estatutos de Autonomía puestos en vigor o plebiscitados en los años 30» y la «autonomía para las regiones» 23.

²¹ Segunda Conferencia del PCE, *Manifiesto Programa del Partido Comunista de España*, editado por el Comité Ejecutivo del PSUC, 1975, pp. 106-107.

²² *ibid.*, p. 118.

²³ *ibid.*, p. 131.

Por su parte el XIII Congreso del PSOE, celebrado en octubre de 1974, aprobó que «la definitiva resolución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento de derecho de autodeterminación de las mismas, que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español». El PSOE optaba también por la «Constitución de una República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español por considerar que esta estructura estatal permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que se salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integren el Estado federativo», y reconocía igualmente «la existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos institucionales adecuados a sus peculiaridades»²⁴. En el XIV Congreso celebrado en noviembre de 1976 el PSOE defendía que, en el marco de un proceso constituyente, «se reconozca el hecho histórico de los estatutos de soberanía que fueron establecidos constitucionalmente y se restablezcan las instituciones representativas previstas en dichos estatutos de forma que puedan ser cauce de expresión de la voluntad de los respectivos pueblos», y que «del mismo modo se consideren las restantes formulaciones autonómicas surgidas democráticamente en otros entes territoriales del Estado, así como que se abra un proceso mediante el cual todas las nacionalidades y regiones que lo deseen puedan dotarse de sus propios regímenes de autonomía...»²⁵.

Posiciones y propuestas semejantes, con formulaciones más radicales o más moderadas, aparecen en todos los documentos programáticos del abanico antifranquista, desde los grupos marxistas-leninistas hasta la oposición demócrata-cristiana progresista, pasando por los grupos socialistas regionales.

En marzo de 1976 con una importante movilización popular en favor de la amnistía y la democracia, las dos plataformas que agrupaban a la oposición antifranquista, la Junta Democrática liderada por el PCE y la Plataforma de Convergencia Democrática integrada,

²⁴ Resolución sobre Nacionalidades y Regiones del XIII Congreso del PSOE, reproducida por DE BLAS, ANDRÉS, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE Y PCE», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, 1978, p.161.

²⁵ *ibid.*, p. 164.

entre otros grupos, por el PSOE, Izquierda Democrática y el PNV, se unieron creando un nuevo organismo, Coordinación Democrática. La denominada *PLatajunta* rechazaba la tímida reforma iniciada por el gobierno Arias y propugnaba la «ruptura o alternativa democrática mediante la apertura de un período constituyente que conduzca a través de una consulta popular, basada en el sufragio universal, a una decisión sobre la forma del Estado y del Gobierno, así como la defensa de las libertades y derechos políticos durante este período». Entre los objetivos de Coordinación Democrática, junto a la amnistía y las libertades políticas y sindicales, aparecía «el pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y de las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado Español»²⁶. Este punto alcanzaba mayor concreción a partir del encuentro entre la comisión ejecutiva de Coordinación Democrática y el secretariado de la comisión permanente de la Asamblea de Catalunya. En el comunicado conjunto, Coordinación Democrática manifestaba asumir «los planteamientos y reivindicaciones de la nacionalidad catalana que se concretan en el restablecimiento provisional de los principios e instituciones configurados en el Estatuto de Autonomía de 1932, y en la constitución de un gobierno provisional de la Generalitat de Catalunya desde el momento que se produzca la ruptura democrática». Ambas delegaciones coincidían en que la ruptura democrática «que ha de conducir al restablecimiento de las libertades políticas y nacionales, sólo es posible a nivel de todo el Estado y con el protagonismo del pueblo. La ruptura democrática implica, de manera consecuyente, el reconocimiento y el ejercicio de los derechos y libertades de todos los pueblos del Estado español»²⁷.

Entre 1974 y 1976 hubo tentativas unitarias en el País Vasco, Galicia y en algunas regiones, sobre todo propiciadas por la Junta Democrática, con la formulación de reivindicaciones de autogobierno a partir de la contraposición franquismo/centralismo por una parte, democracia/autonomía, por otra²⁸. En diciembre de 1975 se creó en Guernica la Asamblea Democrática de Euskadi, fundamentalmente con las fuerzas políticas integradas en la Junta Democrática, por tanto, sin la participación del PNV, que se negaba a colaborar con los

²⁶ Declaración de Coordinación Democrática, Madrid, 26 de marzo de 1976.

²⁷ Comunicado de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Democrática y del Secretariado de la Asamblea de Catalunya, Barcelona, 21 de mayo de 1976.

²⁸ Véase *Asalto al centralismo*, Avance/Intervención, Barcelona, 1976.

comunistas, y sin el PSOE, aliados ambos en el Gobierno vasco en el exilio, ni los grupos nacionalistas radicales. El programa democrático de la Asamblea incluía la restitución del Estatuto de 1936 y de sus instituciones. En Galicia se formó la Xunta Democrática, reivindicando el Estatuto de 1936, y más tarde se constituyó el Consello de Forzas Políticas Galegas. En el País Valenciano también se formó la Junta Democrática y un Consell de Forces Polítiques fusionados en la Taula de Forces Polítiques i Sindicals del País Valencià, y al mismo tiempo se elaboran distintos proyectos de Estatuto de Autonomía.

En diciembre de 1975 la Junta Democrática de Andalucía unía «a los esfuerzos por la conquista de las libertades democráticas, la reivindicación de la personalidad política de Andalucía y de un poder regional que permita al pueblo andaluz decidir libre y democráticamente el grado de autonomía que desea»²⁹. También se formaron organismos de la Junta Democrática, y más tarde de Coordinación Democrática, que formularon reivindicaciones autonomistas, en Aragón, Asturias, Islas Baleares, y agrupaciones políticas y cívicas y culturales levantaron la bandera autonomista en otras regiones.

La respuesta del primer gobierno de la Monarquía presidido por Arias Navarro, y conducido en este punto por Fraga, a las reivindicaciones catalanas y vascas fue la propuesta de creación de regímenes administrativos especiales como fórmula de descentralización administrativa y de *regionalismo bien entendido*. El presidente de la Diputación de Barcelona, Juan Antonio Samaranch, había presentado esta propuesta durante la primera visita del Rey a Cataluña argumentando que «la manera más efectiva y positiva de hacer realidad el reconocimiento de la personalidad cultural, administrativa, económica y política de Cataluña es el establecimiento de un régimen especial que dote al pueblo catalán de instituciones propias, tanto en el orden administrativo como en el económico y político»³⁰. El 20 de febrero un real decreto creó la Comisión para el estudio de un Régimen Administrativo Especial para las cuatro provincias catalanas, que sería presidida por Federico Mayor Zaragoza e integrada por representantes de las diputaciones provinciales y por técnicos. Cuando

²⁹ *ibid.*, p. 80.

³⁰ MOLINEHO, CARMEN, e YSÀS, PERE, «La Diputació de 1949 a 1977», en DE RIQUER, BOHJA (dir.), *Història de la Diputació de Barcelona*, vol. III, Barcelona, 1988, p.97.

se iniciaron los trabajos de la Comisión, Mayor Zaragoza rechazó toda referencia al Estatuto de 1932 declarando que «comprendo y respeto las añoranzas que embargan a algunos», pero «el futuro de España y el de Cataluña no pueden establecerse sobre sistemas ya rebasados ampliamente». Por su parte Fraga fue contundente: «hablemos claro: en los trabajos de esta comisión tenemos una ocasión seria para arreglar cuanto haya que arreglar. No la hay, en cambio, en las confusas maniobras de este o aquel grupo o en sus inciertas alianzas. Sepamos aprovechar esta ocasión y hagámoslo recordando todo lo que no debe olvidarse. (...) Quede claro que al Gobierno del Rey España no se le va a romper entre las manos, y los que jueguen a ello, con una u otra etiqueta, que no se equivoquen sobre el desenlace, ni pretendan ignorar las consecuencias de su responsabilidad»³¹. La Comisión culminó sus trabajos en diciembre con unas propuestas de actuaciones inmediatas, fundamentalmente la creación de una mancomunidad de servicios de las cuatro diputaciones, y otras más complejas como la formación de un Consejo General de Cataluña. En febrero de 1977 el gobierno presidido por Adolfo Suárez pretendió poner en marcha ese Consejo General, pero la dinámica política posterior, como en tantos otros aspectos, desbordó ampliamente los limitados objetivos del reformismo gubernamental.

Por otra parte, el proceso unitario de la oposición antifranquista culminó con la formación en octubre de 1976 de la Plataforma de Organismos Democráticos a partir de Coordinación Democrática y los organismos unitarios de Cataluña, País Valenciano, Baleares, Galicia y Canarias, y con la incorporación de grupos de tendencia liberal y socialdemócrata. La Plataforma reiteró el programa democrático de la oposición, incluyendo la restauración de los estatutos de autonomía, pero en ese momento la iniciativa del proceso de cambio estaba claramente en manos del gobierno de Adolfo Suárez, quien lograría en noviembre minimizar los efectos de la huelga general convocada para el día 12 por la Coordinadora de Organizaciones Sindicales, y la aprobación por las Cortes de la Ley de Reforma Política pocos días después³². Ello no significaba que la reforma impulsada por Suárez fuese un proyecto acabado, cerrado e impermeable a las presiones

³¹ *Ibid.*, p. 98.

³² El texto de la Lcy para la Reforma Política puede consultarse en el trabajo de REDERO SAN ROMÁN, MANUEL, *Transición a La democracia y poder político en La España postfranquista* (1975-1978), Salamanca, 1993.

«desde abajo», utilizando la formulación de José Ma Maravall, es decir, a las presiones sociales y de la oposición antifranquista³³, aunque era claro que, en la medida que había asumido el objetivo de una democratización real del poder político, lograba desactivar en forma notable la movilización social y política impulsada por la oposición democrática. También estaba claro que la perspectiva de formación de un gobierno provisional liderado por la oposición antifranquista había desaparecido del escenario político, y pronto se hizo evidente que la clave del proceso se situaba en las condiciones de realización de las elecciones generales a Cortes que debían convocarse y en sus resultados. La denominada Comisión de los Nueve, representativa de las fuerzas políticas de la oposición, sería la encargada de negociar con el Gobierno las garantías mínimas del proceso hacia las elecciones generales.

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

El amplísimo triunfo del voto afirmativo a la Ley para la Reforma Política en el referéndum del 15 de diciembre de 1976 abrió una etapa decisiva de la transición española, etapa que culminaría el 15 de junio de 1977. La mayoría de fuerzas políticas democráticas hicieron una discreta campaña abstencionista; el rechazo fue especialmente significativo en el País Vasco, donde la participación sólo alcanzó el 53,9 por 100 de los electores; pero fue mucho menor en Cataluña, con una participación del 74,1 por 100, frente una media española del 77,7 por 100. El dato vasco es revelador de una notable radicalización política fruto, en muy buena medida, de la violencia etarra y de una acción gubernamental singularmente torpe y miope, especialmente en la actuación represiva de unas fuerzas policiales protagonistas de numerosos episodios de brutalidad. La radicalización de la situación política y social en el País Vasco constituiría una variable básica del proceso de transición.

De diciembre de 1976 a junio de 1977 se sucedieron momentos de gran tensión política, con considerables incertidumbres y con numerosos interrogantes sobre el proceso electoral. La legalización del PCE en abril cerró uno de los de mayor trascendencia; la norma elec-

³³ MARAVALL, JOSÉ M., *La política de la transición*, Madrid, 1984.

toral, negociada con los grupos democráticos, fijó unas condiciones mínimamente aceptables para la oposición democrática. Finalmente la formación de la coalición Unión del Centro Democrático en torno a Adolfo Suárez acabó con las dudas en torno a la capitalización de la acción gubernamental y a la disputa del espacio del «centro político», aquel en el que se autoubicaba la fracción mayoritaria del electorado, según las encuestas.

Con el 34 por 100 de los votos y 165 escaños en el Congreso de los Diputados UCD obtuvo la mayoría relativa, seguida por el PSOE —28,9 por 100 y 118 escaños—, el PCE-PSUC —9,2 por 100 y 20 escaños- y AP —8 por 100 y 16 escaños-³⁴. Con esa composición del Congreso, los 11 diputados obtenidos por la coalición catalana Pacte Democràtic formada en torno a CDC, y en menor medida los 8 del PNV, permitían a nacionalistas catalanes y vascos un notable protagonismo en la vida parlamentaria española. Pero si el mapa político y electoral español se reproducía en la mayoría de regiones, con algunas variaciones derivadas de un mayor voto conservador —en Galicia, Extremadura, Castilla y León o Canarias y Baleares- o izquierdista —en Andalucía o País Valenciano-, en Cataluña y en el País Vasco las elecciones dibujaron mapas sustancialmente distintos. En Cataluña las listas más votadas fueron las de la coalición Socialistas de Cataluña —28,4 por 100—, seguidas por las del PSUC —18,2 por 100—, la coalición Pacte Democràtic per Catalunya —16,8 por 100- y UCD —16,8 por 100.

Del resultado electoral catalán hay que destacar, en primer lugar, el cuarto lugar de la coalición gubernamental y el escaso 3 por 100 obtenido por Alianza Popular; en segundo lugar, contra algunas interpretaciones simplistas conducentes al equívoco, hay que subrayar el carácter de coalición de la lista más votada —coalición formada por el Partit Socialista de Catalunya (Congrés), que aportó los líderes más conocidos y prestigiosos, y la Federacion Catalana del PSOE-; en tercer lugar el importante voto comunista, que en la provincia de Barcelona alcanzó el 19,7 por 100, y, por último, el relativo fracaso de la opción nacionalista de centro-izquierda liderada por Jordi Pujol. En las elecciones al Senado la coalición Entesa del Catalans, formada por socialistas, comunistas, republicanos e indepen-

³⁴ Véase, entre otros, CACIAGLI, MARIO, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, 1986.

dientes procedentes de l'Assemblea de Catalunya, barrió a los candidatos centristas ya los nacionalistas del PDC. Pero los resultados electorales catalanes han sido en algunas ocasiones mal interpretados. Santos Juliá los ha considerado indicativos de que «el conflicto nacional tampoco se mostró acuciante»³⁵, parece que identificando las reivindicaciones de autogobierno con las opciones de ideología nacionalista, cuando la movilización social y política reclamando la restauración del Estatuto de Autonomía había sido protagonizada por la izquierda comunista y socialista. Como han indicado Borja de Riquer y Joan B. Cuila, «el fet incontrovertible és que més del 75 per cent dels votants catalans s'han pronunciat plebiscitariamente a favor del restabliment de les institucions i els principis de l'Estatut de 1932, i que un 50 per cent llarg ho han fet, a més, des de posicions d'esquerra»³⁶.

En el País Vasco la victoria fue para el PNV, que obtuvo el 29,1 por 100 de los votos, y para el P8E-PSOE, que logró el 28,2 por 100, seguidos por DeD con el 13,1 por 100, que obtuvo mayoría en Alava, Euzkadiko Ezkerra y AP. Otra derrota, no por previsible menos importante, de la coalición gubernamental, y un apoyo masivo a las opciones favorables al autogobierno vasco, con un equilibrio entre nacionalistas y socialistas. En Navarra, en cambio, DCD se alzó con la victoria con el 29,1 por 100 de los votos, seguida por los socialistas con el 21,2 por 100.

Los resultados electorales del 15 de junio decidieron definitivamente el carácter constituyente de las Cortes elegidas, y, por tanto, la ruptura definitiva con el régimen franquista, y, al mismo tiempo, forzaron una solución provisional para las reivindicaciones de autogobierno de catalanes y vascos. En Cataluña, inmediatamente después de las elecciones, se constituyó una Asamblea de Parlamentarios con mayoría socialista y comunista para articular una acción política dirigida a lograr la restauración del Estatuto de Autonomía.

³⁵ JULIÁ, SANTOS, «Sociedad y Política», en TUÑÓN DE LAHA, MANUEL, *et al.*, *Transición y democracia (1973-1985)*, Barcelona, 1992, p. 89. La misma conclusión la aplica JULIÁ al País Vasco aunque «el predominio de los partidos de ámbito estatal no fue tan manifiesto». En definitiva «el nacionalismo no se presentaba aún como factor capaz de cambiar, en sus respectivas comunidades, el signo de las tendencias predominantes en la generalidad de las regiones».

³⁶ DE RIQUER, BORJA, y CULLA, JOAN B., *El franquisme i la transició democràtica, 1939-1988*, Barcelona, 1989, pp. 428-429.

Pero el Gobierno Suárez reaccionó rápidamente neutralizando la iniciativa de los parlamentarios catalanes con la invitación a Madrid del presidente de la Generalitat en el exilio. Josep Tarradellas, con quien ya se habían mantenido algunos contactos. Para Tarradellas se abría la oportunidad de legitimar toda su polémica trayectoria política, especialmente su presidencia en el exilio. Así, colocados ante una difícil disyuntiva, los parlamentarios aceptaron el protagonismo de Tarradellas, ¹⁰ que tendría importantes consecuencias en la transición catalana al minimizar e incluso diluir la hegemonía de la izquierda. No obstante, el 11 de septiembre, la *Diada Nacional* catalana, más de un millón de manifestantes culminaban en Barcelona de manera impresionante la movilización a favor del Estatuto de Autonomía y del restablecimiento de la Generalitat. El día 29 un decreto-ley restableció provisionalmente la Generalitat, derogando la ley del 8 de abril de 1938, pero sin restaurar el Estatuto de 1932, y el 17 de octubre un real decreto nombraba a Tarradellas presidente, quien, después de negociaciones no exentas de tensión, designó un gobierno de concentración. Más allá de las limitadas competencias de la institución autonómica debe destacarse el extraordinario valor simbólico de la restauración de la Generalitat y del político republicano que la presidía.

Una operación semejante propiciada por el Gobierno Suárez en relación con el País Vasco fracasó por el rechazo del presidente del Gobierno de Euskadi en el exilio, Jesús María de Leizaola, y su posición a favor del protagonismo de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Pero en la misma composición de la Asamblea se manifestó nuevamente el problema de la inserción de Navarra: así los parlamentarios de UCD, representantes de la lista más votada en aquel territorio, rechazaron incorporarse a la Asamblea de Parlamentarios. Por otra parte las negociaciones con el ministro para las Regiones -que había permanecido al margen de la negociación para el restablecimiento de la Generalitat- Manuel Clavero Arévalo, fueron lentas y difíciles. Al final la mayoría de los puntos de desacuerdo quedaron relegados en espera de la elaboración de la Constitución, creándose en diciembre de 1977 el Consejo General Vasco, presidido por el veterano dirigente socialista Ramón Rubial ³⁷.

³⁷ Para HODOLFO MAHTIN VILLA, entonces ministro del Interior, HUBIAL no era la persona adecuada para presidir el Consejo General y la experiencia preautonómica vas-

El restablecimiento de órganos de autogobierno en Cataluña y en el País Vasco estimuló las reivindicaciones autonomistas en muchas regiones, por una parte a partir de grupos aparecidos al final del franquismo y en el inicio de la transición, por otra por la misma actuación de la izquierda socialista y comunista, favorable a una estructura federal del Estado. El gobierno se encontró incluso con la presión de parlamentarios de la coalición uccdista. Así, a lo largo de 1978, mediante decretos-leyes se fueron estableciendo Juntas o Consejos Generales, a partir de los parlamentarios elegidos, en Galicia, País Valenciano, Aragón, Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Pero, como ha señalado Santos Juliá, «al no existir un plan previamente elaborado de organización final del Estado, se produjeron notables vacilaciones a la hora de definir los límites territoriales de algunas de estas autonomías y la relación que con ellas pudieran tener los territorios regionales uniprovinciales, como Santander, Navarra, Murcia y La Rioja». En cualquier caso, «lo que estaba en discusión con el comienzo de estos procesos (pero que nunca se discutió de frente y expresamente) era si la constitución final del Estado quedaría bajo la lógica federal o si las autonomías catalana y vasca —y tal vez gallega— serían las únicas aceptadas por la Constitución»³⁸.

Pero la elaboración del texto constitucional difícilmente podía sus- traerse a la realidad política emergente. Uno de los miembros de la ponencia constitucional, el entonces portavoz comunista Jordi Solé Tura, ha reconocido que el Título VIII de la Constitución, dedicado a la organización territorial del Estado, «no es, desde luego, un modelo de rigor jurídico. Es un Título desordenado y algunos de los problemas fundamentales —como el de la distribución de competencias— están resueltos de manera deficiente». Las razones son fáciles de comprender: «ningún otro Título de la Constitución se elaboró en medio de tantos intereses contrapuestos, de tantas reservas y, en de-

ca fue negativa, «lo que no dejaría de influir en el mismo sentido en las posteriores fases del proceso». Además «los socialistas demostraron carecer de sentido del Estado y de una visión mínimamente coherente de las autonomías. No colaboraron con el gobierno de la nación, muy al contrario contribuyeron en gran medida a enturbiar el problema, cometiendo entre otros errores el de reivindicar la anexión de Navarra». MARTÍN VILLA, HODOLFO, *Al servicio del Estado*, Barcelona, 1984, p. 178.

³⁸ JULIÁ, SANTOS, «Sociedad y política», en TUDÓN DE LARA, *et al.*, *op. cit.*, pp. 100-101.

finitiva, de tantos obstáculos. El consenso peligró en muchas ocasiones, pero en ninguna como en el caso de las autonomías»³⁹.

Las discusiones en torno al artículo 2 de la Constitución permiten apreciar la diversidad de concepciones de las distintas fuerzas políticas y los límites del «consenso». El primer anteproyecto elaborado por la ponencia deefá 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 el considerable disenso en el seno de la UCD, la oposición radical de AP, y presiones públicas y privadas, especialmente contra la inclusión del término «nacionalidades», determinaron sucesivas modificaciones hasta la formulación final: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.» Para Solé Tura este artículo «es una verdadera síntesis de todas las contradicciones existentes en el período constituyente», en él confluyeron «los diversos proyectos políticos, en él se expresaron todas las resistencias, en él se muestra con claridad cuál fue la correlación efectiva de las fuerzas en presencia. Desde el punto de vista político es un auténtico empate entre concepciones diferentes de la nación española. Pero, si bien se mira, en él se dan cita, de manera desordenada, las dos grandes concepciones de España (...): la concepción de España como una nación única e indivisible y la concepción de España como un conjunto articulado de pueblos diversos, de nacionalidades históricamente formadas y de regiones. Las dos concepciones se funden para servir de base no ya al Estado centralista tradicionalmente vinculado al concepto de nación única, sino a un Estado de las Autonomías que debe superar las viejas y anquilosadas estructuras del centralismo»⁴⁰.

Desde una perspectiva muy distinta Rodolfo Martín Villa coincide con Solé Tura en la elevada conflictividad del tema autonómico; para el entonces ministro del Interior, en la elaboración del texto constitucional, «el tema de las autonomías sería, además de la novedad más importante, la pieza política capital». Desde su punto de vista

³⁹ SOLÉ TURHA, TòHDI, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985, p. 89.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 100-101.

se pudo lograr «un más satisfactorio ordenamiento constitucional de las autonomías, y si no se alcanzó fue única y exclusivamente porque VCD se encontraba (...) en minoría, y, por tanto, sin posibilidad real de imponer unos criterios racionales en asunto de tanta trascendencia. Por si fuera poco, los socialistas hacían gala de un furor nacionalista a todas luces impropio, perturbador e injustificado, actitud ésta en la que no le iba a la zaga el PCE. Atrapada entre los dos fuegos de unos nacionalismos vasco y catalán con planteamientos maximalistas y proclives al ultimátum y de unas izquierdas prestas a emular las exigencias nacionalistas, VCD, que también tenía sus complejos, no tuvo otra opción que la de intentar mantener el tipo, supeditándolo todo a la consecución del gran objetivo de aquel momento, que no era otro que el de alumbrar la Constitución. Así se explica el triunfo de determinadas tesis en el texto constitucional» 41.

El Título VIII de la Constitución institucionalizó las Comunidades Autónomas, estableciendo los procesos de elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía, las instituciones legislativas y ejecutivas y sus competencias. Además una disposición transitoria agilizaba el proceso en «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía», es decir, en Cataluña, en el País Vasco y en Galicia.

Pero, a pesar del amplio consenso final, la no inclusión del PNV en la ponencia constitucional y la no constitucionalización de los derechos forales motivaron su abstención en la votación final del Congreso de los Diputados -junto con algunos diputados de AP y del Grupo Mixto; los votos en contra procedieron de AP y del diputado de EE- y su campaña abstencionista en el referéndum constitucional, ampliamente secundada en Guipúzcoa y Vizcaya, y que dejó la participación vasca en el 45,5 por 100 del censo electoral, frente al 67,7 por 100 del conjunto del censo español. A destacar el mantenimiento de sustanciales diferencias entre el País Vasco y Cataluña: en esta última Comunidad la Constitución fue aprobada con una participación idéntica a la media española y con un porcentaje de votos afirmativos —90,4 por 100— ligeramente superior al español—87,8 por 100— y mucho más elevado que el vasco —68,2 por 100—, y con menos votos negativos —4,6 por 100— que en el conjunto de España —7,9 por 100— y que en el País Vasco —23,8 por 100—, don-

⁴¹ MARTÍN VILLA, RODOLFO, *op. cit.*, *Al servicio...*, p. 180.

de una parte notable del nacionalismo radical rechazó el texto constitucional.

Aprobada la Constitución, se elaboraron rápidamente los estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco —con la plena participación del PNV y dejando al margen Navarra—, si bien las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, que no modificaron sustancialmente los resultados de 1977, retrasaron algunos meses el proceso. Después de laboriosas y a veces tensas negociaciones los estatutos catalán y vasco fueron finalmente aprobados. Ambos estatutos asignaban al poder autónomo importantes competencias —en muchos casos exclusivas— en materias como lengua, cultura, medios de comunicación, enseñanza, ordenación territorial, obras públicas, transportes, turismo, sanidad, y trabajo, y más limitadas en orden público y justicia. Los mecanismos de financiación, en cambio, se perfilaron muy diferentes, el vasco mediante el sistema de conciertos económicos, el catalán fundamentalmente mediante la participación en los ingresos del Estado. En ambos casos los estatutos explicitaban su carácter restaurador: «En el proceso de recuperación de las libertades democráticas, el pueblo de Cataluña recobra sus instituciones de autogobierno», afirmaba el preámbulo del texto catalán. «El presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de libre solidaridad con las restantes nacionalidades y regiones. Esta solidaridad es la garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España. (...) La libertad colectiva de Cataluña encuentra en las instituciones de la Generalitat el nexo con una historia de afirmación y respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la persona y de los pueblos; historia que los hombres y mujeres de Cataluña quieren continuar para hacer posible la construcción de una sociedad democrática avanzada ⁴².»

La ligereza de algunos análisis de la transición aleanza niveles escandalosos en trabajos como el de Roberto Dorado e Ignacio Varela, que sostiene que el estatuto catalán fue negociado entre el gobierno de UCD y CDC, afirmación absolutamente insostenible dado el protagonismo de la izquierda, y singularmente de los socialistas catalanes, en todo el proceso negociador; contrariamente a la afirmación de Dorado y Varela **CNC** ha lamentado en diversas ocasiones su li-

⁴² Estatuto de Autonomía de Cataluña, 1979.

mitado peso político en el proceso de elaboración y negociación del Estatuto ⁴³.

Ambos Estatutos fueron aprobados en los referéndums celebrados el 25 de octubre de 1979, aunque con elevados porcentajes de abstención —40,3 por 100 en el País Vasco, 40,5 por 100 en Cataluña— no imputables a llamamientos abstencionistas, fenómeno que ya había aparecido con fuerza en las elecciones generales y municipales. En marzo de 1980 ambas comunidades eligieron por primera vez sus parlamentos de acuerdo con las disposiciones de los respectivos estatutos: en el País Vasco, con una abstención del 40,6 por 100 del censo electoral, el PNV consiguió el 38,8 por 100 de los votos alcanzando una sólida mayoría parlamentaria, el PSE-PSOE retrocedió hasta el 14,3 por 100, también retrocedió UCD, mientras la coalición nacionalista radical Herri Batasuna alcanzaba el 16,4 por 100, convirtiéndose en la segunda fuerza política —aunque ausente— en el Parlamento Vasco, y EE el 9,8 por 100. En Cataluña, también con una elevada abstención —37,9 por 100—, la coalición nacionalista CiU obtuvo la mayoría relativa con el 27,7 por 100 de los votos, desplazando a los socialistas que sufrieron un sensible retroceso que les dejó con el 22,3 por 100 de los votos; los comunistas del PSUC mantuvieron sus buenos resultados —18,7 por 100— mientras CC-UCD se hundía al 10,5 por 100, y ERC alcanzaba el 8,9 por 100. Con estos resultados Jordi Pujol pudo acceder a la presidencia de la Generalitat, aunque sólo gracias a los votos de la declinante IJCD y de ERC.

La derrota de la izquierda catalana en las elecciones de 1980, y la consolidación después —y al menos hasta 1993— de un compor-

⁴³ DORADO, ROBERTO, y VARELA, IGNACIO, «Estrategias políticas durante la Transición», en TEZANOS, JOSÉ FELIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS (eds.), *op. cit.*, p. 265. En el análisis de las elecciones generales de marzo de 1979 los errores de DORADO y VARELA son de bulto: afirman que DCD retrocedió electoralmente en el País Vasco y en Cataluña en favor del PNV y de CiD, cuando en realidad en ambas comunidades el partido centrista logró mejorar sensiblemente sus resultados de 1977 y fue CiU quien retrocedió, igual que el PNV, si bien este último logró consolidarse como la fuerza política más votada en el País Vasco como consecuencia de la importante pérdida de votos de los socialistas. Según estos autores, en el momento de la publicación del trabajo citado director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno el primero y director del Departamento de Análisis del mismo Gabinete el segundo, PNV y CiU también incrementaron su electorado a costa del PSOE, cuando en realidad en Cataluña las candidaturas del PSC-PSOE mejoraron ligeramente sus resultados.

tamiento del electorado que otorga el poder autonómico a CiU, pero que le impide desplazar a los socialistas de su condición de primera fuerza política en las elecciones generales y municipales, merece unas breves observaciones. En primer lugar, y como ya se ha apuntado, hay que considerar la pérdida de protagonismo de socialistas y comunistas en el proceso de restauración de la Generalitat y en la acción de gobierno de la institución presidida por Tarradellas, en muchos aspectos caracterizada por un elevado personalismo del veterano político. En segundo lugar, deben analizarse las causas del retroceso socialista -un 7 por 100 aproximadamente-, entre otras: el abstencionismo de una franja del electorado socialista -fundamentalmente el procedente de la inmigración más reciente instalado en las periferias de las ciudades del entorno de Barcelona- poco identificada con el proyecto autonómico; el desplazamiento de algunos sectores con planteamientos exclusivamente catalanistas hacia ERC; la debilidad del liderazgo y la falta de carisma del candidato presidencial socialista; y la presentación de candidaturas del Partido Socialista de Andalucía, que alcanzó el 2,6 por 100 de los votos y dos diputados. Debe destacarse, sin embargo, que el PSDC logró un excelente resultado electoral, superando ligeramente el porcentaje de votos de 1977 y sólo levemente inferior al de las elecciones municipales de 1979. En tercer lugar, el espectacular crecimiento del voto a CiD se corresponde casi exactamente con la caída del voto centrista -en torno al 9 por 100-; por otra parte no debe olvidarse que la mayoría parlamentaria de CiD era muy precaria, necesitada del apoyo indispensable de DCD y de ERC, o de una gran coalición con los socialistas -que éstos rechazaron.

En cuanto a la consolidación de CiD en el gobierno de la Generalitat a partir de su primera victoria electoral -a partir de 1984 disfrutando de la mayoría absoluta en el Parlament-, entre el conjunto de factores explicativos -algunos de los anteriores son válidos para las sucesivas convocatorias electorales- deberían destacarse los siguientes: la progresiva identificación del régimen autonómico en construcción con el gobierno de CiD y particularmente con su populista líder, Jordi Pujol; el control por CiD de la administración autonómica, también en construcción, incluyendo sus medios de comunicación; la actuación de la institución autonómica ante muchos ciudadanos como la única proveedora de servicios e impulsadora de inversiones sin la siempre impopular función recaudadora de las otras

administraciones; la crisis y desaparición de la DCD y la crisis permanente de la organización catalana de AP; la nueva política autonómica del PSOE, con su primera concreción en el acuerdo con DCD que alumbró la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que deterioró la imagen del PSC e incluso le provocó tensiones internas; el mismo acceso del PSOE al gobierno en 1982 y la en muchas ocasiones contradictoria posición del PSC, principal fuerza de oposición ante el gobierno catalán, pero corresponsable de la actuación del gobierno central; la crisis y ruptura del PSDC, que debilitó a la izquierda en su conjunto a pesar del trasvase de electores hacia el PSC.

La elaboración y aprobación del Estatuto gallego fue algo más tardía y, en general, menos conflictiva, puesto que la DeD era la fuerza mayoritaria en aquella comunidad, aunque ello no evitó tensas situaciones. Pero las primeras elecciones al Parlamento gallego, celebradas el 20 de octubre de 1981, constituyeron un auténtico descalabro para el partido gubernamental que sólo obtuvo el 27,8 por 100 de los votos y fue sobrepasado por una ascendente AP que alcanzó el 30,5 por 100; los socialistas obtuvieron el 19,6 por 100, mientras que las formaciones nacionalistas obtuvieron unos resultados muy modestos.

Aprobados los estatutos de las tres «nacionalidades históricas» una cuestión clave de la política española era la definitiva organización territorial. Intereses y posiciones, a veces contradictorios, en el seno de la DCD, las posiciones políticas del PSOE, además principal partido de la oposición e interesado en erosionar al Gobierno Suárez, las presiones autonomistas de grupos políticos y cívicos, el avance y consolidación del proceso autonómico en Cataluña, País Vasco y Galicia, determinaron finalmente la generalización de la institucionalización autonómica. Sin embargo, tampoco faltaron tentativas de diversa naturaleza para frenar esa generalización. Rodolfo Martín Villa ha explicado cómo, tras las elecciones legislativas de 1979, el nuevo ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, propuso la restauración de los estatutos republicanos para delimitar, al menos temporalmente, el proceso autonómico. La iniciativa no prosperó, pero el gobierno se propuso «racionalizar el proceso autonómico, que en el futuro debería ser conducido por la «vía lenta» del artículo 143 de la Constitución. Esta tentativa de disminución de la velocidad en el proceso autonómico fue interpretada por amplios sectores

políticos y sociales como un recorte del nivel final de autogobierno y desencadenó la movilización andaluza a favor del acceso a través de la «vía rápida» del artículo 151 de la Constitución, que logró un gran éxito en el referéndum de febrero de 1980, provocando el fracaso de la política gubernamental y una profunda erosión en el partido centrista.

Finalmente, el ministro de Administración Territorial, Martín Villa, propuso una negociación con todas las fuerzas políticas para regular y «armonizar» el proceso autonómico. En julio de 1981 el gobierno de la DCD y el PSOE firmaron los denominados «pactos autonómicos», rechazados por el resto de fuerzas políticas. La Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, después declarada parcialmente inconstitucional por sus pretensiones «armonizadoras» en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas, sirvió, no obstante, para fijar el proceso de acceso a la autonomía de todas las demás regiones —a través del artículo 143—, la igualación de instituciones y competencias de todas las Comunidades y el cierre del «mapa autonómico» 44.

La transición española ha significado la resolución de forma considerablemente satisfactoria para la mayoría de los ciudadanos de Cataluña y del País Vasco de sus reivindicaciones nacionales básicas: el reconocimiento de su identidad nacional y la institucionalización del autogobierno. Ciertamente sectores minoritarios —más numerosos en el País Vasco que en Cataluña— ree hazan el marco constitueional y estatutario y propugnan una alternativa independentista; otros, más numerosos, consideran insuficiente el nivel de autogobierno alcanzado y propugnan su ampliación mediante el pleno desarrollo de las posibilidades del mareo constitueional y estatutario; muy pocos, en cambio, se han pronunciado a favor de reformas constitucionales. En cualquier caso, el actual marco demoerático permite la defensa de todo tipo opeones y son los ciudadanos quienes, en última instancia, determinan la realidad política.

Por otra parte la eonsolidación, por primera vez, de un régimen demoerátieo en España ha permitido la resolueión del «problema eatalán» y del «problema vasco» tal como habían gravitado sobre la

⁴⁴ En Navarra la reforma y adecuación de las instituciones forales al marco constitucional culminó con la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Héginen Foral de Navarra de 1982.

vida política española desde finales del pasado siglo. Los avatares de la vida política cotidiana, incluso la persistencia de la violencia etarra, no deberían distorsionar esta realidad. A esa resolución ha contribuido, al menos en parte, la asunción por toda la sociedad española de la identidad democracia/autonomía.

La transición española ha significado también una profunda modificación de la estructura territorial del Estado. Del secular estado centralista en diversas versiones se ha pasado a un Estado de las Autonomías, confuso y contradictorio en muchos aspectos, pero que ha ido mucho más allá de la simple descentralización administrativa, acercando el poder a los ciudadanos, y que tal vez culminará en un Estado plenamente federal.

De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas

Alvaro Soto Carmona

La idea de que las Asambleas legislativas son órganos máximos del poder del Estado forma parte de la justificación teórica del Estado democrático de Derecho. Pero la existencia de una o varias cámaras legislativas no implica que nos encontremos ni ante un Estado democrático, ni ante un Estado de Derecho.

Los Parlamentos, aunque las denominaciones varían según los países, son órganos colectivos que asumen como tarea principal la función legislativa y de control del gobierno. Con el Parlamento aparece el principio de *representación política*, que no tiene por qué estar vinculado al de representación democrática. Dicha representación política no reconoce el mandato imperativo y sí el representativo, el cual constituye la piedra angular de todos los sistemas parlamentarios contemporáneos.

A la hora de analizar el sistema político, tres condiciones son suficientes para su definición: en primer lugar, cómo se organiza la *participación*, lo que implica el estudio de las normas electorales, así como su práctica; en segundo lugar, el conocimiento de las demandas de los ciudadanos y las *leyes que las regulan*; y en tercer lugar, el *proceso político* a través del cual se toman las decisiones ¹.

J. AHTOLA, M., *Partidos y programas políticos. 1808-1986*, t. 1, Madrid, 1977, pp. 9-38.

El objetivo del estudio que abordamos es conocer el paso de un sistema autoritario a otro democrático y las características del mismo. Dicha evolución supuso:

1º El tránsito de un sistema en el cual no se reconoce la participación o está muy limitada, a otro donde se universaliza.

2.º El paso de un sistema que reprime las demandas de los ciudadanos, en función de una supuesta «armonía», a otro que reconoce la existencia de las mismas.

3.º El cambio de un proceso político sometido a las arbitrariedades y al dominio del poder ejecutivo, a otro donde la existencia de una efectiva división de poderes hace al poder legislativo ser el depositario de la soberanía nacional.

El apartado segundo no es objeto de estudio en este artículo, no obstante sí es importante señalar que el camino seguido implicó un tránsito de la represión a la libertad pasando por la tolerancia. Durante la Dictadura se asistió a una supresión de los derechos y libertades de los ciudadanos, negándoles la posibilidad de formular sus demandas y apoyarlas, atribuyéndose los gobernantes la función de definir el «interés general». El período que se inicia tras la muerte de Franco va a venir marcado por la *tolerancia*, dando lugar a un proceso donde se combinan el intento de *mantener la legalidad vigente* con la *legalidad a desarrollar*,¹⁰ que implica un alto nivel de inseguridad jurídica y arbitrariedad en las actuaciones gubernamentales, produciéndose una falta de coordinación normativa, marcada esta última por la *ambigüedad*, la provisionalidad y la desconexión de la ley con la realidad.

Con la *Constitución* y como función del Estado democrático se procedió al reconocimiento y al establecimiento de garantías de los derechos y libertades fundamentales² que recogen derechos individuales, libertades públicas, derechos sociales y otros derechos enunciados como principios.

Nuestro análisis tiene como punto de partida el régimen franquista. Durante dicho período se asiste a una evolución interna, representada en el concepto «constitución abierta», donde no existe división de poderes sino «coordinación de funciones», forma un tanto

² PECES-BARBA, G., *Derecho .Y Derechos Fundamentales*, Madrid, 1993, pp. 179-200.

confusa que evita la afirmación de que el poder se sustenta en torno a una persona, cuya legitimidad reside en la «Victoria» militar.

El punto final se situaría en la aprobación por referéndum (6 de diciembre de 1978) de la *Constitución*, lo cual implica una ruptura con la legalidad anterior, a la vez que define un cambio radical del régimen político. El camino elegido fue la *reforma* que tiene su más acabada expresión en la estrategia definida por los dos primeros gobiernos presididos por Adolfo Suárez.

La muerte de Franco puso en marcha los mecanismos previstos por la *Ley de Sucesión*, que suponían la *instauración* de hecho de la Monarquía en España como «oportunamente» recordó Carlos Arias³. Para evitar una situación de vacío de poder el *Consejo de Regencia* 4 asumió automáticamente las funciones de la Jefatura del Estado. El día 22 de noviembre., Juan Carlos fue proclamado *Rey de España* ante el pleno de las Cortes Españolas y del *Consejo del Reino*, prestando juramento a las *Leyes Fundamentales*. Estos hechos muestran el normal funcionamiento de los mecanismos sucesorios impuestos por la Dictadura, ateniéndose en la forma y la letra a la legalidad vigente.

Una vez nombrado el Rey asistimos a tres hechos con contenido contradictorio: el mensaje real del 22 de noviembre, el nombramiento de Torcuato Fernández-Miranda como Presidente de las Cortes y la confirmación de Carlos Arias como Presidente de Gobierno, que nos permiten ver las *luces* y *la sombra* sobre las que se asentaba el proceso histórico abierto tras el 20-N. En él no faltaron rasgos de *continuidad* y de *cambio*, a la vez que se dieron actuaciones políticas marcadas por un alto grado de improvisación.

En el primer gobierno de la Monarquía convivieron tres «proyectos» políticos: el continuista (encabezado por el presidente⁵), el reformista-continuista (dirigido por Manuel Fraga) y el reformista (representado entre otros por Areilza y Suárez). La diferencia entre ellos radicaba en la necesidad de reforzar o no el cambio y la profundidad del mismo. Esta situación provocó luchas internas que llevaron a una creciente parálisis y a un agotamiento precipitado de las dos prime-

³ «Discurso de Carlos Arias», en *Informaciones*, 2 de febrero de 1975.

⁴ Artículo 7.º de la *Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado*, 26 de julio de 1946.

⁵ Que fue calificado por el Rey en el mes de abril como «un desastre sin paliativo» (*unmitigated disaster*) en una entrevista concedida al semanario estadounidense *Newsweek*.

ras. Por el contrario, los reformistas ⁶ fueron ganándose el apoyo del Rey al dejar clara la necesidad de llegar a un sistema de democracia plena, controlando para ello los aparatos del Estado y del gobierno, y negociando al mismo tiempo la no beligerancia de los rupturistas. Llama la atención que, al igual que ocurría con los gobiernos durante el franquismo, la actividad de los ministros en este período no consistía en ganarse a la opinión pública, ya que la misma no tenía capacidad de decisión, sino la voluntad del Jefe del Estado, el Rey, que fue la piedra angular de todo el sistema político durante la transición.

En el mes de mayo de 1976 se conoció la existencia de un *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de Cortes y otras Leyes Fundamentales*, que representaba la versión más acabada del proyecto político de Fraga. En el mismo se establecía la constitución de unas Cortes compuestas por dos cuerpos colegisladores (Congreso y Senado) con «los mismos poderes». El primero de ellos se compondría de trescientos miembros elegidos por «sufragio universal, igual, directo y secreto», por un sistema electoral proporcional corregido. El Senado no sería elegido sino designado, teniendo una composición orgánica. Dicho proyecto, que no llegó a discutirse, era una tímida reforma, donde se conjugaba tanto la representación orgánica como la inorgánica, teniendo en su configuración un pesado lastre del pasado y constituyendo un modelo no equiparable a las democracias parlamentarias.

Sin entrar en los pormenores del nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del gobierno, el hecho es que el mismo provocó rechazo y desilusión ⁷. Pero hay algo que no admite dudas: la elección de Suárez fue tan sólo responsabilidad del Rey y también parece claro que aunque no existiese un diseño de la actuación gubernamental

⁶ El programa mínimo de los reformistas fue expuesto por MIGUEL HERRERO, al menos en cuatro ocasiones: *Posible*, 6 de diciembre de 1975; *Ya*, 16 y 31 de marzo de 1976, e *Informaciones*, 3 de enero de 1976. Las propuestas eran: 1º abandonar el centralismo uniformista y el reconocer la diversidad de España; 2.º responsabilidad política del gobierno ante las Cámaras; 3.º sustitución de la oligarquía por las Cortes elegidas por sufragio universal, al que concurrieran libremente todos los partidos políticos, y 4.º real y eficaz vigencia y garantía de los derechos ciudadanos.

⁷ Sobre esta cuestión ver: *Cambio* 16, 240, 12 de julio de 1976; CIERVA, R. DE LA, «¡Qué error, qué inmenso error!», en *El País*, 8 de julio de 1976; *Cuadernos para el Diálogo*, 167, 10-16 de julio de 1976; *Triunfo*, 702, 10 de julio de 1976; *ABC*, 4 de julio de 1976, y HERRERO, M., *Memorias de Estío*, Madrid, 1993, p. 70.

en el futuro, al menos sí debía de existir una sintonía suficiente entre el Rey y Suárez sobre la meta a la que se debía de llegar.

El denominado, un tanto peyorativamente por Fernández Ordóñez, «gobierno de peneenes» convirtió su debilidad inicial en fortaleza, al desarrollar un programa de reformas que tenía como objetivo «alcanzar una democracia moderna para España»⁸, junto a la búsqueda de una legitimidad democrática⁹, que si bien no se consiguió en el referéndum para la aprobación de la *Ley para La Reforma Política* (LRP), sí se hizo con las elecciones de junio de 1977. Al mismo tiempo se fue haciendo cada vez más activa la negociación con la oposición democrática. Con ello se desactivaba cualquier posibilidad de ruptura, a la vez que se dotaba al proyecto de suficiente credibilidad y apoyo como para que pudiera realizarse. En suma, la oposición democrática, a cambio de ser legalizada y de poder participar en el juego político, dotaba al proceso de legitimidad; mientras los reformistas, a cambio de mantener el control gubernamental y de asegurar el orden y la seguridad, transformaban el régimen. La transición se dotaba así de un proyecto viable.

La diferencia del proyecto de Suárez con respecto a la estrategia de Arias se cifraba en que, partiendo de los mismos supuestos legales, se trataba de conseguir una democracia real. Si bien la oposición rupturista seguía manteniendo su discurso de que «la evolución hacia la democracia, desde dentro del sistema es inviable»¹⁰, el hecho es que sus planteamientos eran cada vez más débiles, viéndose forzada a aceptar el diálogo con el gobierno¹¹. Y lo que es más importante, los ritmos impuestos por el mismo. Así al igual que existe un cambio del discurso gubernamental tendente a reforzar el objetivo democrático, también se asiste a un cambio del discurso de los rupturistas favoreciendo la negociación. Estos cambios de posturas en la oposición han sido ilustrativamente descritos por Marcelino Camacho: «De la “ruptura democrática”, (...), se pasó a ruptura pactada,

⁸ SUÁREZ, A., *Mensaje del Presidente de 6-VII-76*, Madrid, 1976, p. 11.

⁹ DEL AGUILA, R., «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», en COTARELO, R. (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, 1992, pp. 47-75.

¹⁰ *Mundo Obrero*, 33, 23 de julio de 1976; *El Socialista*, 67, 25 de julio de 1976; *El País*, 23 de junio de 1976.

¹¹ *Cambio* 16, 249, 13 de septiembre de 1976; *El País*, 2 de julio de 1976. «Declaraciones de Felipe González» y «Declaraciones de Enrique Tierno Galván», en *Cambio* 16, 246, 23 de agosto de 1976.

como sucedáneo. Después resultó ser una «ruptura astillada»¹².

El objetivo prioritario del gobierno se concretaba en la aprobación de la LRP, que partía de la necesidad de la autotransformación del Estado, sin dar posibilidad a la existencia de un posible vacío de poder. Para ello, en cuanto a la forma, el proyecto de ley se ceñía a la legalidad, aunque vulnerando el contenido de dicha legalidad. Mientras el proyecto de Arias trataba de crear una Constitución:

... amalgamando instituciones del régimen autoritario, en trance de fenecer, con otras de carácter liberal so capa del respeto a la legalidad anterior, la reforma política de Suárez suponía, lisa y llanamente, un proyecto de convocatoria de Cortes constituyentes de carácter democrático-liberal»¹³.

Los puntos esenciales del proyecto de LRP fueron: 1.º el gobierno regularía las primeras elecciones a Cortes con el fin de constituir un Congreso de 350 diputados y elegir a 204 senadores; 2.º el Rey podría designar en cada legislatura un número de senadores no superior a la quinta parte de los elegidos; 3.º la duración del mandato de senadores y diputados sería de cuatro años; 4.º el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino sería nombrado por el Rey; 5.º la iniciativa de reforma constitucional correspondería al gobierno y al Congreso de los Diputados; 6.º cualquier reforma constitucional requeriría la aprobación absoluta de los miembros del Congreso y Senado; 7.º el Rey, antes de sancionar una ley de reforma constitucional, debería someter el proyecto a referéndum de la nación; 8.º el Rey podría someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, fuese o no de carácter constitucional, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado, y 9.º las elecciones al Congreso se inspirarían en criterios de representación proporcional, mientras las elecciones al Senado, en criterios de escrutinio mayoritario.

En suma, el proyecto de ley creaba órganos de representación democrática, establecía las bases del sistema electoral y el procedimiento de reformas de las leyes, entre ellas todas las *Leyes Fundamentales*, entendiendo que:

¹² *Confieso que he luchado. Memorias*, Madrid, 1990, p. 392.

¹³ FERRANDO, J., «La transición política», *Historia General de España y América*, XIX-2, Madrid, 1987, p. 476.

... las modificaciones que se contienen en esta ley se ciñen estrictamente a los *mínimos* pero necesarios aspectos exigidos por un auténtico proceso democrático, al respeto a la legalidad y a la sumisión a la voluntad final de los españoles que han de constituir su último y permanente fundamento ¹⁴.

El debate habido en el *Consejo Nacional del Movimiento*, como en las Cortes, tuvo una profundidad política desconocida en la historia de ambas instituciones. Lo que allí se dijo refleja el perfecto conocimiento que tuvieron los procuradores sobre las consecuencias que tendría su aprobación, así como la trascendencia para el futuro del país que dicha norma implicaba.

El gobierno remitió como era preceptivo el proyecto de ley al Consejo Nacional del Movimiento, que lo debatió el 8 de octubre ¹⁵. La presentación del proyecto la realizó Adolfo Suárez, dejando claro desde los primeros momentos de su intervención cuáles eran sus propósitos:

Los trabajos desarrollados y el debate que ahora ha de tener lugar quedan enmarcados, dentro del actual momento político español, por el firme propósito del Gobierno de Su Majestad el Rey de conseguir, en el más breve plazo posible, que la modificación de las Leyes Fundamentales que el Proyecto de Ley implica, alcance su objetivo de consolidar nuestro sistema político, encarbado ¹⁶ en la Monarquía, *en un orden institucional democrático*. y vamos a conseguirlo mediante el mantenimiento de forma efectiva que la autoridad legítima que el Gobierno representa y sin la cual nada es factible. Unicamente desde la paz social y desde la convivencia solidaria entre todos los españoles es posible la democratización que instrumenta este Proyecto de Ley ¹⁷.

¹⁴ «Preámbulo» del Proyecto de Ley para la Reforma Política. El mismo desapareció cuando el proyecto se convirtió en ley, por «recomendación» del Consejo Nacional del Movimiento. (El entrecomillado es nuestro.)

¹⁵ *Texto taquigráfico de la sesión plenaria celebrada por el Consejo Nacional del Movimiento el día 8 de octubre. Y como anexo a este texto, figura la certificación expedida por la Secretaría de la Cámara con fecha 8 de octubre de 1976, en la que se contiene el «Informe que en relación con el proyecto de ley para la Reforma Política eleva el Consejo Nacional del Movimiento al Gobierno de la Nación, en cumplimiento de las atribuciones conferidas en el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado», se encuentra depositado en el Archivo General de la Administración (AGA).*

¹⁶ Aparece textualmente dicha palabra en el acta taquigráfica, pero la misma no existe en el idioma castellano, por lo que debe de ser encarnado.

¹⁷ [*ibid.*, pp. 2 y 3. (La cursiva es nuestra.)

El método elegido para dar paso a la democracia parlamentaria era «ir de la ley a la ley» a través de una norma instrumental, manteniendo la «paz social».

En el turno de intervenciones los consejeros nacionales fueron críticos con el proyecto de ley, conscientes de que dicha Cámara «quizás se reúne por última vez»¹⁸, a la vez que insistían en que la opción reformista había conducido a una «situación políticamente disolvente». Para Fernández de la Mora el proyecto de ley era rupturista, por lo que proponía una serie de cambios: existiría una Cámara elegida por sufragio universal y otra de representación orgánica con iguales poderes a la anterior; el Consejo del Reino debería tener facultades que limitasen la facultad regia de convocar consultas; y el sistema electoral debería ser mayoritario.

Desde los bancos de los consejeros nacionales que redactaron el informe, en concordancia con el objetivo del gobierno, se trataba de vincular el proceso de reforma al régimen «iniciado el 18 de julio»¹⁹, insistiendo en que lo que se estaba llevando a cabo era «la culminación de un proceso de institucionalización» comenzado en dicha fecha y situando a la «Monarquía» a la cabeza del mismo. Se repetía, no sin asistir al rechazo o ridiculización de la teoría política, que la democracia era tan sólo un método y no un sistema. Es evidente que se trataba de convencer con palabras de algo que las ideas rechazaban.

El informe final fue aprobado con ochenta votos a favor, seis abstenciones y trece votos en contra. En el mismo se encontraban una serie de recomendaciones, siendo las de mayor importancia: 1.ª la supresión del preámbulo, por entender que en el mismo se concebía la democracia más como un «orden político» que como «una organización política»; 2.ª se recomendaba que en el proceso legislativo se asegurase «la presencia de la representación de intereses económicos, sociales, culturales y provinciales»²⁰, y 3.ª se sugería la inclusión de

¹⁸ «Intervención de G. Fernández de la Mora», en *ibid.*, pp. 27, 28 Y 34. (Todos los entrecorchetados hasta la siguiente nota corresponden a esta intervención.)

¹⁹ «Intervención de F. A. Abella», en *ibid.*, pp. 12, 14 Y 16. (Todos los entrecorchetados hasta la siguiente nota corresponden a esta intervención.)

²⁰ Esta sugerencia, que trata de mantener formas de representación corporativas, iba además avalada por una votación realizada a propuesta de Fernández de la Mora, que tuvo como resultado dieciocho abstenciones, dieciocho votos en contra y sesenta y tres votos a favor.

una disposición derogatoria que «determine con suficiente claridad los preceptos de las Leyes Fundamentales vigentes afectados».

Tras la consulta al Consejo Nacional del Movimiento, el debate se trasladó a las Cortes, donde se tramitó, por decisión de su presidente, por el procedimiento de «urgencia». De esta forma se evitaba el paso por la comisión en la cual «estaba la guardia pretoriana del franquismo, el *bunker del bunker*»²¹. Dicho trámite consistía en la designación de una *ponencia* por la presidencia de las Cortes, limitando el tiempo de enviar «enmiendas» u «observaciones». El informe de la ponencia podía recoger aquellas que estimase convenientes, votándose sobre el proyecto en conjunto, lo que daba escasas posibilidades a aquellos que hubiesen presentado alguna modificación al texto no aceptada por la ponencia.

Los debates comenzaron el martes 16 de noviembre y se prolongaron hasta el jueves 18. La duración de los mismos fue de diecinueve horas y treinta y siete minutos, y podemos afirmar que fueron los más decisivos en la transición española.

El informe de la ponencia fue defendido en el pleno por Miguel Primo de Rivera, el cual dejó claro en su intervención que el objetivo del proyecto de ley era «hacer una nueva Constitución basada en la legalidad de la Constitución vigente»²². Para ello no se olvidaba el pasado, pero se debía mirar el futuro, lo que requería la participación de los españoles a través del sufragio. Se trataba de «pasar de un régimen personal a un régimen de participación, sin rupturas y sin violencias, pero con esa nueva y clara legitimidad política que el soberano pueblo español proclame con su libre expresión».

Se presentaron tres enmiendas a la totalidad²³ y veinte «enmiendas y sugerencias» al proyecto. Entre las primeras destaca la intervención de Blas Piñar' en la que afirmó que el «proyecto de reforma se halla en conflicto con la filosofía política del Estado que surgió de la Cruzada», y si bien él declaraba no ser enemigo de las reformas, sí lo era de la que presentaba el gobierno, pues «no es de verdad una Reforma, es una Ruptura»²⁴. ~~unto a argumentos p~~ ~~o JUCOS y r~~ ~~uñ d J-~~

²¹ FERRANDO, J., «La transición política», *op. cit.*, p. 476.

²² «Intervención de M. Primo de Rivera», en *Diario de las Sesiones del Pleno*, X Legislatura, núm. 29, sesión celebrada el día 16 de noviembre, pp. 6 Y 7.

²³ Presentadas y defendidas por Manuel María Escudero Rueda, Blas Piñar López y José María Fernández de la Vega y Sedano.

²⁴ *Ibid.*, p. 13.

cos insistió en otros de naturaleza moral al referirse al voto de los procuradores a los *Principios Fundamentales del Movimiento* que por su propia esencia eran inmutables, recordando otros de los enmendantes que dicho juramento también 10 había realizado el Príncipe de España ²⁵. Por último, Blas Piñar acusaba al proyecto, y con ello al gobierno, de romper con la legalidad:

... la Reforma Política que el Gobierno nos propone no se hace desde esa legalidad, sino en abierta contradicción con ella. No se nos invita a una ruptura desde la legalidad, bautizándola de Reforma, sino a una ruptura de la propia legalidad ²⁶.

La contestación a las enmiendas a la totalidad correspondió al ex-ministro Fernando Suárez, el cual reconoció en su intervención que la reforma pretendida modificaba «algunos preceptos de nuestro actual ordenamiento constitucional» ²⁷, de hecho afectaba a las siete Leyes Fundamentales, e insistía en la posibilidad de modificar los Principios Fundamentales del Movimiento por la decisión de los ciudadanos, ya que son estos últimos los que se deben de pronunciar: «... no se os pide (refiriéndose a los procuradores), ni más ni menos, que el voto para pasar al referéndum y para que el pueblo español sea el que diga la última palabra».

Por lo que se refiere a las enmiendas y sugerencias de los procuradores, los temas fueron muy variados, reflejando la pluralidad de intereses que había en la cámara. Así hubo desde la petición de mantener la representación orgánica, a la petición de que tan sólo hubiese una cámara, o la defensa de intereses territoriales. Pero el tema clave fue la ley electoral. La presión del grupo de *Alianza Popular* al gobierno, concretada en la enmienda defendida por el ex-ministro Martínez Esteruelas, hizo temer que dicho grupo se abstendría, lo que hubiese supuesto un fuerte revés político. Finalmente los enmendantes cedieron, aceptando un sistema electoral basado en la ambigüedad que permitía al gobierno redactar una ley electoral proporcional o todo 10 contrario, y más si tenemos en cuenta los dispositivos correc-

²⁵ «Intervención de J. Fernández Vega», en *ibid.*, p. 21.

²⁶ «Intervención de B. Piñar», en *ibid.*, p. 17.

²⁷ «Intervención de F. Suárez» en *ibid.*, pp. 25 Y 31.

tores 28 que pueden aplicarse a dicho sistema convirtiéndolo de hecho en mayoritario.

El número de votos afirmativos para que el proyecto de ley fuese aprobado era de dos tercios, aunque dicha proporción estaba en función de los procuradores que asistiesen al Pleno. Los miembros del gobierno y afines al mismo realizaron una intensa labor con objeto «de convencer personalmente a un buen número de procuradores»²⁹. Se ha hablado mucho de los sistemas que se emplearon en «convencer» a algunos de los procuradores, pues parece lógico aceptar que otros muchos ya lo estaban; aunque no es difícil adivinar los «argumentos» que se utilizaron, no podemos desechar la utilización de la presión para orientar el voto.

Los resultados supusieron un claro triunfo del gobierno. De un total de 497 procuradores presentes votaron afirmativamente 425 (85,5 por 100). Los votos negativos³⁰ provenían del sector ultraderechista de la cámara, mientras los militares que votaron no se encontraban en la reserva. Los ausentes fueron 34, de «ellos la mitad había emprendido viaje en barco una semana antes, hasta Cuba y Panamá (...). Pocos detalles de aquella votación habían quedado en manos del azar»³¹.

Dicho triunfo debía ser confirmado en el referéndum que se celebraría el 15 de diciembre. Ante el mismo, y sin conocerse el resultado de las votaciones en las Cortes, los rupturistas encuadrados en la *Plataforma de Organismos Democráticos* (POD)³² había decidido

²⁸ Baste citar tres de ellos: 1.º la fijación de un mínimo de diputados por provincia; 2.º la fijación de un mínimo de votos para acceder al Congreso, y 3.º la consideración de la provincia como circunscripción electoral.

²⁹ MAHTÍN VILLA, R., *Al servicio del Estado*, Madrid, 1985, p. 53.

³⁰ Votos negativos: dieciocho procuradores del tercio de representación sindical; siete procuradores corporativos, ocho procuradores por el tercio familiar, diecinueve consejeros nacionales, siete procuradores por designación directa del anterior Jefe del Estado. Entre dichos votos siete eran de militares.

³¹ YSART, F., *Quién hizo el cambio*, Barcelona, 1984, p. 84.

³² La opinión de Tierno Galván sobre la POD era clara: «Quizá la entidad más confusa, heterogénea y difícil que yo haya visto y sufrido después de tantos años de estar participando en organizaciones de esta clase que aparecían, desaparecían, cumplían o no cumplían, pero que tenían el mismo carácter de diversidad y confusión», en *Cabos sueltos*, Barcelona, 1981, p. 587. Las condiciones exigidas por la oposición eran: 1) legalización de partidos y sindicatos sin exclusiones; 2) la amnistía para los presos políticos; 3) el reconocimiento efectivo del pleno ejercicio de las libertades de expresión, reunión, asociación y manifestación; 4) la derogación del Decreto-ley An-

exigir unas condiciones que consideraba imprescindibles para su celebración. A la vista de que dichas condiciones no se cumplían, la POD llamó el día 18 «a iniciar inmediatamente una campaña invitando a los ciudadanos a abstenerse de votar en el referéndum», aunque reiteraba su voluntad negociadora a fin de «establecer las libertades políticas». Lo mismo había hecho *Coordinación Democrática*³³ cinco días antes.

Los resultados del referéndum no dejaron ningún margen de dudas sobre la victoria del plan reformista. Del total del censo votaron un 77,4 por 100 de los ciudadanos, de los cuales el 94,2 por 100 lo hicieron afirmativamente, el 2,6 por 100 negativamente y el 3 por 100 en blanco. La abstención fue del 22,6 por 100, debiéndose considerar como baja, sobre todo si hacemos una comparación con consultas posteriores, siendo únicamente significativa en el País Vasco, donde la participación fue del **53,9** por 100.

El proyecto reformista obtuvo un éxito decisivo y el gobierno Suárez tomó la iniciativa política para llevar a cabo el cambio del régimen político que conduciría al establecimiento de la democracia parlamentaria. Pese a las declaraciones del momento, que las debemos de entender dentro de la lucha por buscar un lugar en el profuso y confuso mapa electoral, el análisis de destacados miembros del partido socialista no deja lugar a las polémicas:

«El éxito del referéndum fortaleció la posición de Suárez (...). La legitimidad simbólica de los grupos de la oposición democrática se deterioró al fracasar su intento de inducir al electorado a no votar»³⁴.

terrorista y demás legislación represiva, así como la supresión del TOP; 5) la igualdad de acceso a los medios de comunicación estatales para todos los partidos políticos; 6) la supresión del aparato político del Movimiento, y 7) el control de la consulta popular por los partidos democráticos. (*Comunicado de la pon*, Las Palmas, 4 de noviembre de 1976.)

³³ *Declaración de la Comisión Permanente de la POD*, Madrid, 18 de noviembre, y *Declaración de Coordinación Democrática*, Madrid, 13 de noviembre, ambas de 1976.

³⁴ MARAVALL, I. M.^a, YSANTAMARÍA, J., «Transición política y consolidación de la democracia en España», en TEZANOS, I. F.; COTARELO, R., y BLAS, A. (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989, p. 202.

1. De la representación orgánica a la democrática

El franquismo creó un régimen político donde la participación de los ciudadanos fue sistemáticamente rechazada, limitándose a la posibilidad de pronunciarse en referéndum, o de participar de forma corporativa en la elección de una parte de los miembros que componían las Cortes, atribuyéndole a dicha institución la función de ser «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado»³⁵.

El régimen se definía como una «democracia orgánica», opuesta por igual a la «democracia liberal» y al marxismo. En la misma participaban los elementos corporativos, operándose a través de tres pilares: la Familia, el Municipio y el Sindicato. El sistema electoral se basaba en la negación del sufragio universal (salvo en los referéndum), y en la adopción de un sufragio indirecto, corporativo y limitado.

La única vía de participación política universal que tuvieron los españoles durante la Dictadura fueron los referéndum, que suponían una forma «excepcional» de consulta. La capacidad de convocarlos era atribuida en exclusiva al Jefe del Estado y en el mismo podían participar «todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintín años»³⁶.

En dos ocasiones fueron llamados los españoles a participar en dicho sentido. La primera (6 de julio de 1947) tras la aprobación por las Cortes de la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*. La segunda (14 de diciembre de 1966), tras la aprobación por «aclamación» de las Cortes de la *Ley Orgánica del Estado* (LOE).

En ambos referéndum se dieron importantes «déficits» democráticos que empañaban la credibilidad de los mismos. Tal es el caso de la formación de las mesas electorales en 1947, compuestas por un presidente y dos adjuntos que debían de reunir al menos una de estas tres condiciones: «poseer título académico o profesional; estar afiliados a la organización sindical o estar inscritos en el (...) censo de cabezas de familia»³⁷. A ello hay que añadir dos condiciones más que

³⁵ Artículo 1.º de la *Ley (constitutiva de las Cortes*, 17 de julio de 1942.

³⁶ Artículo 2.º de la *Ley de referéndum*, de 22 de octubre de 1945.

³⁷ OFICINA INFORMATIVA ESPAÑOLA, *El Referendo Popular de la Ley Española de Sucesión*, Madrid, 1948, p. 119.

ponen en cuestión la «limpieza» del plebiscito: se negaba el voto a los que habían sufrido penas políticas y se prohibía la propaganda en contra de la propuesta. Con dichos condicionantes el resultado estaba claro: en el primero de los referéndum, del total del censo votaron el 88,59 por 100, de los cuales el 92,94 por 100 hicieron afirmativamente, el 4,75 por 100 votaron en contra y el 2,31 por 100 fueron votos en blanco o nulos ³⁸.

En el segundo referéndum, al igual que en la anterior ocasión, votó el 88,5 por 100 del censo, de los cuales el 95,9 por 100 dijo sí. Desde las propias filas del gobierno se pidió una mayor «autenticidad» a la consulta permitiendo la campaña a favor del «no» o de la «abstención» ³⁹ para evitar la manipulación del voto, hecho por otra parte evidente ⁴⁰.

La vía «normal» de participación política se basaba en el sistema de representación orgánica. Hasta la modificación de la forma de elegir a los procuradores familiares llevada a cabo por la LOE no existía la consulta directa a los ciudadanos, ya que tanto las corporaciones locales como los representantes familiares y sindicales eran elegidos de forma indirecta o por cooptación de las autoridades del régimen.

La representación familiar hasta 1966 fue designada, pero a partir de dicho año se puso en marcha un proceso electoral doblemente restringido, tanto por la composición del censo (cabezas de familia y mujeres casadas) como por el número de puestos electivos (el 19,4 por 100 de la Cámara). Las elecciones de 1967 permitían acudir a las mismas como candidato a todos aquellos ciudadanos mayores de edad, que hubieran residido en la circunscripción provincial por la que se presentaban un mínimo de siete años, o *tener notorio arraigo* en dicha área, hecho que sería estimado por la Junta Provincial del Censo, lo que implicaba un alto grado de arbitrariedad.

Otro «déficit» democrático era el desproporcionado valor del escaño. Equivalía igual la designación para ocupar un determinado cargo (por ejemplo, rector de la Universidad de Madrid o Presidente del Instituto de España...) que ser elegido directamente por los ciudadanos (la representación de los Colegios de Médicos -dos escaños-

³⁸ *Ibid.*, cuadro estadístico núm. 3. Entre las pp. 120 Y 121.

³⁹ LÓPEZ RODÓ, L., *Memorias. Años decisivos*, vol. II, Madrid, 1991, p. 112.

⁴⁰ PRESTON, P., *Franco*, Londres, 1993, p. 730.

era equivalente a la de Barcelona, en la que estaban inscritos casi dos millones de electores), 10 que restaba credibilidad y representatividad a las Cortes. Entre los elegidos aparecen algunos de los políticos que jugaron un papel decisivo en la transición (Adolfo Suárez, Fernando Suárez, Antonio Carro, Enrique de la Mata, Alfonso Osorio...).

Las elecciones por el «tercio familiar» se repitieron con menos intensidad en 1971. No implicaban una democratización del régimen que seguía siendo *no representativo*, aunque sí supusieron dentro de la evolución global una cierta variación que explica en parte el proceso de reforma que se inició tras la muerte de Franco.

En marzo de 1977 el gobierno procedió a aprobar la ley y las normas electorales ⁴¹. Estableció, por una parte, el sistema electoral para el Congreso, inspirado en criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presentación se reservaba a los partidos, federaciones y a las coaliciones que pudiesen formarse. Y por otra, para el Senado, la presentación de candidaturas individuales en condiciones análogas a las del Congreso.

El sistema electoral adoptado fomentaba las desigualdades en cuanto a la representación en ambas Cámaras, no siendo necesarios el mismo número de sufragios para obtener un escaño. Esto se interpretó, aunque el tiempo vino a demostrar lo contrario, como el intento de potenciar el voto conservador. El hecho más novedoso de esta norma fue la presencia de los partidos ⁴² como protagonistas de los procesos electorales, sobre todo en la elección del Congreso. Así van a ser los partidos (sus aparatos), y no los electores, quienes fijan las prioridades que los candidatos deben tener en la atribución de puestos.

Dichas normas electorales regularon la celebración de las primeras elecciones democráticas desde 1936 en un ambiente de libertad, y supusieron un triunfo de la coalición electoral (UCD) encabezada por Adolfo Suárez que consiguió el 34,8 por 100 de los votos, lo cual equivalía al 47,1 por 100 de los escaños. A continuación, y como re-

⁴¹ Decreto-ley de 18 de marzo, que se completaba con otro Real Decreto-ley por el que se promulgaban las normas electorales, publicado el 23 de marzo en el *BOE*.

⁴² Entre febrero y mayo de 1977 (9 de mayo, fecha tope de presentación de listas para poder acudir a las elecciones) se presentaron al registro hasta 111 formaciones políticas, de las que fueron legalizadas 78, rechazadas 26 y disueltas 7. Del total de partidos presentados, 85 eran de nueva creación. Entre los legalizados se encontraban el PSOE, que adquirió dicha condición el 17 de febrero, y el PCE, el 9 de abril. (BUSE, M., *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto* (1976-1983), Madrid, 1984, p. 28 (cuadro 2.1).

ferente de la izquierda, se situó el PSOE con un 29,4 por 100 de los votos y un 33,7 por 100 de los escaños. A ambos extremos estaban por la izquierda el PCE con un 9,3 por 100 de los votos y a la derecha AP con un 8,4 por 100; y consolidados en sus regiones aparecían el PDC en Cataluña y el PNV en el País Vasco. Dichos resultados permitieron a UCD gobernar en minoría y, desde su posición estratégica de centro, ser respaldada su política alternativamente por la derecha y por la izquierda.

En el debate constitucional la izquierda consiguió la introducción en el texto del sistema electoral, ante el temor de que el centro y la derecha apostasen por fórmulas mayoritarias que les alejasen de la posibilidad de acceder al poder.

La participación aparece de forma reiterada en la Constitución, señalándose como una tarea de los poderes públicos el facilitarla (art. 9), tanto en la vida política como en la social, cultural y económica. Se reconoce el derecho a *participar* en los asuntos públicos de dos formas: *directamente*, o por medio de *representantes* libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Las Cortes Generales son las representantes del pueblo español (art. 66), previéndose formas de participación en la Administración y en la Justicia (arts. 105 y 125), así como en servicios muy concretos, como la Seguridad Social (art. 129). Las formas de participación directa, en cambio, se encuentran muy limitadas ⁴³.

La soberanía reside en el «pueblo español» (art. 1.2) y se desarrolla a través de la elección de los representantes a Cortes. El mandato de éstos está limitado temporalmente (arts. 68.4 para el Congreso y 69.6 para el Senado). Un órgano menor de representación son los ayuntamientos, cuyos miembros son también elegidos (art. 140), al igual que las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas.

Cinco características debe tener el sufragio: ser *universal*, *libre*, *igual*, *directo* y *secreto*. De ellas la que encuentra dificultades en su cumplimiento es la tercera, ya que la decisión de establecer como distrito electoral la provincia y el sistema electoral escogido, conduce a que el voto no valga igual en una provincia que en otra, debido al

⁴³ En el artículo 87, como iniciativa legislativa; en el artículo 92 como referéndum, y en el 168, como referéndum de ratificación constitucional. Aunque existen otros vinculados al régimen autonómico que han sido los más practicados, lo que condujo a una regulación de los mismos (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero).

establecimiento de una representación fija en cada una de ellas. Esta situación, denunciada en su momento por la izquierda, no ha sido posteriormente variada debido a que la misma permitió el acceso al poder al PSOE, por lo que la nueva Ley Electoral de 1985 no introduce variación en dicho sentido.

Otro hecho a subrayar es que la constitucionalización de la provincia y de los «criterios de representación proporcional» no ha sido óbice para que de hecho se asista a un sistema de representación mayoritaria, ya que las evidencias tanto teóricas como empíricas ponen de manifiesto que la fórmula proporcional para lograrla necesita de circunscripciones más amplias. Así en las pequeñas (entre dos y cinco escaños) el sistema funciona con resultados muy similares al escrutinio mayoritario; en las medianas (de seis a diez escaños) se observan notables desproporciones, y en las grandes (más de diez escaños) la asignación es bastante precisa. Esta situación lleva a que tan sólo cuatro provincias (Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla) sean grandes, 18 de tipo mediano y nada menos que 28 pequeñas.

El proyecto de Constitución fue aprobado en el pleno del Congreso con 325 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones; en el Senado hubo 226 a favor, 5 en contra y 8 abstenciones. El tema que provocó los escasos votos en contra y las abstenciones fue fundamentalmente debido a la cuestión autonómica. Tanto las abstenciones como los votos negativos confluyen o bien en un sector cada vez más marginado de la vida política proveniente del franquismo, o bien en los representantes del nacionalismo vasco, hecho este último más negativo desde el punto de vista político y que tuvo como consecuencia que mientras la Constitución era aprobada en el conjunto de España con un 87,9 por 100 de votos, con una participación del 67,1 por 100 del electorado, en el caso del País Vasco la participación descendió a un 44,7 por 100, siendo los votos afirmativos un 69,1 por 100, que si bien no cuestionan desde el punto de vista democrático la aprobación, sí han venido provocando un costo político.

2. De las Cortes orgánicas a las democráticas

El orden jurídico establecido durante el franquismo concedía al Jefe del Estado atribuciones legislativas, ejecutivas, militares y políticas. Respecto a la primera de ellas el Jefe del Estado ocupó hasta

su muerte «el vértice de la función *legislativa*, que, de una manera *muy relativa* y más bien *formal*, compartió con las Cortes» 44. El poder legislativo se concretaba en la capacidad del mismo de ejercer el *veto suspensivo* «previo dictamen favorable del *Consejo del Reino*»; el de presentar proyectos de ley; regular mediante Decretos-leyes las materias reservadas a las Cortes (tanto en caso de guerra o por razones de urgencia), debiendo de dar cuenta con posterioridad a las Cortes; dictar Decretos-leyes en materias no reservadas a las Cortes, y designar hasta veinticinco procuradores. Todas estas atribuciones legislativas persistieron hasta 1975.

Las Cortes franquistas no eran una Asamblea parlamentaria, aunque cumpliesen algunos cometidos de dichas instituciones. Las Cortes no eran un órgano de representación política, ni legislativo exclusivo y excluyente, ni un órgano del que emanase el gobierno, ni un medio de control de la actuación gubernamental, por último las Cortes no se constituyeron como órgano independiente, ya que en su funcionamiento 45 interno dependían del ejecutivo. Por ello las Cortes franquistas fueron una Cámara de apoyo político para la resolución de ciertas cuestiones de relevancia constitucional y una «fachada» que trataba de aparentar una representatividad que nunca tuvieron.

En cambio, las Cortes que nacen tras las elecciones del 15 de junio de 1977 son el órgano constitucional representativo del Estado, al mismo tiempo que representan al pueblo español. Las Cortes aparecen como un órgano que *participa* de la soberanía, pero no la ejerce en plenitud en la medida en que la soberanía se ejerce por representación, e interviene en un lugar predominante en 10 que se considera el acto más genuino de la soberanía: la aprobación de la Constitución y su reforma.

Las nuevas Cortes son un órgano de poder político y como tal poder tiene autonomía para aprobar su Reglamento 46 y establecer sus

⁴⁴ FERRANDO, J., *El Régimen de Franco*, Madrid, 1984, p. 59.

⁴⁵ «Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su reglamento» (Disposición Adicional de la *Ley Constitutiva*..).

⁴⁶ Durante el proceso constituyente el gobierno trató desde el primer momento de controlar los debates haciendo uso, dado el vado existente, del último Reglamento franquista (Reglamento del 15 de noviembre de 1971) o de normas provisionales dadas por el Presidente de las Cortes (HD 1603/1977, y «Disposiciones de la Presidencia de Cortes sobre Norma para la Constitución del Congreso de Diputados y del Senado», BOC, 28 de junio y 8 de julio de 1977...). Véase en este sentido FERNÁNDEZ, A. I., *Hábitos franquistas y objetivos democráticos*, Madrid, 1992.

órganos dentro de los límites que marca la Constitución (art. 72), gozando sus miembros de inviolabilidad e inmunidad.

Durante el franquismo los procuradores no podían ser detenidos sin autorización previa del presidente de las Cortes salvo en caso de flagrante delito ⁴⁷, obsérvese que es el Presidente y no la Cámara la que autoriza el procesamiento. Pero mientras la *inmunidad* estaba recogida en la Ley, la *inviolabilidad* no estuvo regulada de forma convencional hasta 1957 ⁴⁸. Durante estos años se produjo paradójicamente el descenso en la petición de suplicatorios, pero una elevada concesión de los mismos (40 por 100), sobre todo si se referían a delitos económicos. En todo caso la arbitrariedad fue la nota común, así «un gobernador civil fue objeto de denuncia por torturas y sevicias y se le hizo procurador para que gozase del privilegio de inmunidad» ⁴⁹, denegando, posteriormente, el suplicatorio el Presidente.

Las Cortes democráticas regularon provisionalmente el tema de la inmunidad, atribuyendo la facultad de autorizar los suplicatorios a la Cámara, siendo recogido posteriormente por la Constitución (art. 71.2). Por lo que se refiere a la inviolabilidad, los diputados y senadores gozarían de la misma por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1), y no de forma ilimitada ⁵⁰. Las diferencias en dicho tema, marcan profundamente la distinta naturaleza de ambas Cámaras.

Continuando con las Cortes democráticas, veníamos diciendo que eran un órgano de poder político, siendo especialmente visible en su función de aprobar los programas gubernamentales, participando e inspeccionando la acción del mismo y *concediendo o negando su confianza* al Gobierno (arts. 99, 113 Y 114). A ello debemos de añadir que se constituyen como un órgano *deliberante, autónomo, público, legislativo y permanente*.

A las anteriores características debemos añadir la de órgano *bicameral*, siendo éste uno de los temas más polémicos, no tanto por

⁴⁷ Artículo 5.º de la *Ley Constitutiva...*, mantenida por la LOE.

⁴⁸ Artículo 6.º del Reglamento. Véase FRACA, M., «Los privilegios de los procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas», en *Revista de Estudios Políticos*, 99, mayo-junio 1958, pp. 57 y ss.

⁴⁹ CARHO, A., «La inmunidad parlamentaria», en *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, p. 104.

⁵⁰ CÓMEZ, Y., «Sobre garantías parlamentarias», en *Revista de Derecho Político*, 23, 1986, pp. 80-87.

la existencia en sí de las dos Cámaras, sino por las funciones asignadas al Senado que le hacen estar subordinado al Congreso (*bicameralismo imperfecto*). Así, pese a que el Senado es definido como una Cámara de representación territorial (art. 69.1), la realidad es que el Congreso tiene primacía incluso en las cuestiones autonómicas. El Senado tiene sus funciones legislativas y de control disminuidas⁵¹.

Esta primacía del Congreso apunta al hecho de que el Senado se parezca más a una Cámara de segunda lectura que a una de representación territorial, y pone en cuestión la utilidad de la misma. La razón de la existencia del Senado se sitúa más en el debate político habido durante la transición y al hecho de que la LRP condicionó la actuación de las constituyentes. Su mantenimiento sólo puede ir ligado a la reforma de la propia Constitución.

En relación con la *composición*, lo primero que hay que indicar es que las Cortes franquistas no representaban a los ciudadanos. Con la reforma introducida por la LOE, de los 563 procuradores un 11,5 por 100 eran designados por el Jefe del Estado, el 1,1 por 100 por el presidente del Consejo Nacional del Movimiento, el 0,5 por 100 eran natos por el cargo que desempeñaban, y el 74,1 por 100 eran elegidos⁵². De estos últimos, tan sólo había participación de los electores en el caso de los procuradores familiares que venían a representar el 19 por 100 del total. Es evidente que la forma de reclutamiento permitía un control político casi absoluto, permitiendo un alto grado de permanencia en el cargo⁵³, dado que no era la voluntad de los ciudadanos sino del ejecutivo la que prevalecía en los nombramientos.

Los miembros de las Cortes democráticas son elegidos en su totalidad, excepto en los senadores de designación real, producto de la LRP, que desaparecen con la Constitución. El Congreso se compone

⁵¹ 1." El Congreso examina en primer lugar los proyectos y proposiciones de ley. Incluso las iniciativas senatoriales han de remitirse al Congreso para su tramitación como proposición de ley; 2." Sólo el Congreso tiene competencia para convalidar o derogar los decretos-leyes; 3." Únicamente el Congreso tiene facultades para investir al Presidente del Gobierno, otorgarle la confianza o exigirle responsabilidades políticas; 4." El Congreso ha de autorizar al Presidente del Gobierno para que se proponga al Rey la convocatoria del referéndum consultivo; y 5." El Congreso monopoliza la intervención de las Cortes en los estados excepcionales.

⁵² DÍAZ-NOSTY, B., *Las Cortes de Franco. 30 años Orgánicos*, Madrid, 1972, p. 65.

⁵³ BAÑÓN, R., *Poder de la burocracia. r Cortes franquistas*, Madrid, 1978, p. 122.

de 350 diputados elegidos por sufragio universal, aunque se prevé una horquilla que va desde los 300 hasta los 400 (art. 68). En cambio para el Senado se establecen dos formas de acceso, una primera por la cual serán elegidos cuatro senadores por cada una de las provincias, 10 que representa el 74 por 100 de la Cámara; a ello se añaden, también elegidos, tres senadores en cada una de las islas mayores, uno en cada una de las restantes y en Ibiza-Formentera, dos en Ceuta y el mismo número en Melilla (7,8 por 100); así, los elegidos directamente representan el 81,8 por 100 del total. En segundo lugar, aparecen los senadores designados por las Comunidades Autónomas a razón de un senador por cada una de ellas, más uno por cada millón de habitantes, representando el 18,1 por 100 restante.

Tanto los senadores como los diputados reciben de los ciudadanos un mandato representativo durante cuatro años, salvo que se procediese a una disolución anticipada de las Cámaras. Junto a las garantías parlamentarias ya mencionadas, hay que señalar que la validez del acta de senador o diputado se encuentra controlada por el Poder Judicial, aunque se establecen una serie de causas de incompatibilidad e inelegibilidad.

Si comparamos a los órganos de gobierno de ambas Cortes, las diferencias también son notables. Fijémonos en el caso del Presidente: en las Cortes orgánicas era «designado por el Jefe del Estado entre los Procuradores en Cortes que figuren en una terna que le someterá el Consejo del Reino». Ello se hacía independientemente del Gobierno y de la composición de la Cámara. Entre sus funciones estaba la de fijar el orden del día de los Plenos junto al gobierno, y la de presidir la *Comisión Permanente* que era el verdadero órgano rector de las Cortes entre sesiones plenarias.

Durante el proceso constituyente convivió la presidencia de las Cortes Generales con la de las Cámaras, hecho que desapareció con la Constitución, atribuyéndose la presidencia de las sesiones conjuntas al Presidente del Congreso (art. 72.2). La diferencia más significativa respecto a la etapa anterior era que, en virtud de la autonomía de las Cortes, ambas Cámaras eligen a su Presidente, el cual ejerce todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Un tema específico de las Cortes democráticas es la existencia de la *Junta de Portavoces* que, a diferencia de la Mesa que gestiona los asuntos de orden administrativo e interno, tiene a su cargo las tareas

relacionadas con las funciones políticas. Dos temas son de especial interés: en primer lugar, la Junta de Portavoces adopta sus decisiones con un sistema de voto ponderado; en segundo lugar, el orden del día del Pleno es fijado por el Presidente de acuerdo con elJa.

Otra organización específica de las Cortes democráticas son los *grupos parlamentarios*, que si bien aparecen, aunque no formalmente, en la décima legislatura (1971-1977), no adquieren su verdadera naturaleza hasta el proceso constituyente. En dicha etapa UCD y PSOE tendieron a exigir una serie de condiciones para la formación de los mismos, que favoreciese por la vía de hechos el bipartidismo. Por ello elevaron las condiciones para evitar la proliferación de grupos, que en el caso del PSOE trataba de impedir la existencia de un grupo propio al PSP, y en el caso de UCD evitar el fraccionamiento de su propia coalición, estableciendo un alto número de diputados para la formación de los grupos parlamentarios⁵⁴. A ello se debe añadir la intención de potenciar los partidos regionales y marginar los extremos (AP y PCE).

La configuración de los grupos parlamentarios quedó recogida indirectamente en la Constitución⁵⁵, al igual que en los reglamentos provisionales del Congreso y Senado. La formación de los mismos se lleva a cabo antes de la constitución definitiva de la Cámara para poder así participar en la elección de los cargos de la misma. Su estructura interna goza de una amplia autonomía, y respecto a su composición numérica hasta 1979 era de quince miembros en el Congreso y diez en el Senado⁵⁶. Durante el proceso constituyente hubo nueve grupos en el Congreso y ocho en el Senado, siendo uno de los mayores problemas el cambio de parlamentarios de un grupo a otro.

Dentro de las funciones propias de las Cortes vamos a analizar dos de ellas: la legislativa y la de control político. La misión principal de las Cortes durante el franquismo fue «la elaboración y aprobación de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado». Las Cortes debían de conocer en *forma plenaria* las

⁵⁴ Véase «Diferencias entre las tendencias de UCD por su homologación europea», *El País*, 12 de agosto de 1977; «Internacional OC: la mejor opción para el centro», *Diario 16*, 22 de agosto de 1977; «Unión de Centro Democrático y las intervenciones», *El País*, 6 de septiembre de 1977...

⁵⁵ TOHRES, A., «Los Grupos Parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, p. 33.

⁵⁶ Artículos 20.1 HPC y 12.1 RPS.

De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas

leyes que tuvieran por objeto una serie de materias ⁵⁷, debiendo los proyectos de ley que hubieran de ser sometidos al Pleno ser informados o dictaminados por las comisiones correspondientes ⁵⁸. No obstante, como señala Carcía de Enterría, esta división de competencias legislativas entre el Pleno y las Comisiones nunca ha existido en materia de leyes, pues todas han sido aprobadas por el Pleno ⁵⁹. En todo caso el hecho incontestable es que ningún proyecto de ley importante fue rechazado, aunque pudo existir cierta oposición como fruto de los conflictos entre «familias» ⁶⁰. Hay que resaltar que las atribuciones legislativas del Jefe del Estado nunca fueron cuestionadas.

En las Cortes democráticas la función legislativa, si bien es la más importante y tradicional, ha venido estando limitada por la creciente intervención del gobierno, en sintonía con los planteamientos establecidos en el parlamentarismo desde la Constitución francesa de 1958. La iniciativa legislativa puede ser: gubernamental, parlamentaria, comunitaria (Asambleas de las Comunidades Autónomas) y popular. Una vez realizada la fase constitutiva, las leyes deben de ser sancionadas por el Rey en un plazo de quince días, ordenando su «inmediata» publicación (art. 91). Llama la atención la existencia de un plazo «perentorio» para la sanción, que viene determinado por la LRP.

Una función clave de cualquier Asamblea legislativa es la de controlar la actividad gubernamental. En las democracias el control político, formalizado constitucionalmente, es esencialmente parlamentario, aunque también es verdad que desde finales de los años cincuenta se viene produciendo un deterioro de dicha función lo cual viene a reforzar el poder del ejecutivo ⁶¹. Durante el franquismo el control fue prácticamente inexistente, ya que el poder nombraba directa o indirectamente a la mayor parte de sus controladores, lo cual suponía una desnaturalización de su función. Tan sólo se puede adivinar algún atisbo como producto del conflicto entre «familias» o del

⁵⁷ Artículo 10 de la *Ley Constitutiva...*

⁵⁸ Las Cortes «sólo funcionaban en Comisión», en FRAGA, M., *Memoria breve de una vida política*, Barcelona, 1980, p. 58.

⁵⁹ SOLÉ TURA, J., *El Régimen Político Franquista*, Barcelona, 1988, p. 49.

⁶⁰ Para la aprobación de los *Planes de Desarrollo*, la oposición del Sindicato se materializó en enmiendas a la totalidad de los mismos, aunque como era de esperar no prosperaron.

⁶¹ GARRORENA, A., *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Mureia, 1977, pp. 19-31.

intento personal de algún procurador, sobre todo de aquellos elegidos por el «tercio familiar» en las dos últimas legislaturas, aunque con resultados muy pobres.

Durante la I legislatura la función de control no se pudo llevar a cabo, dado que no existía dicha posibilidad. Las reformas del Reglamento en 1946, 1957, 1967 y 1971 permitieron a los procuradores poder dirigir ruegos y preguntas, pedir la formación de Comisiones especiales, sesiones informativas e interpelaciones⁶². El resultado cuantitativo fue que entre la II y VIII legislaturas (1946-1967) se realizaron un total de 444 ruegos y preguntas, de las que no fueron contestadas el 41,2 por 100, mientras que el 42,6 por 100 fueron contestadas a través de una «comunicación particular al Procurador»⁶³.

Las cifras son lo suficientemente elocuentes para mostrar la escasa efectividad de cualquier intento de control. En la IX y X legislaturas, y debido a la aparición de los procuradores familiares elegidos, los ruegos y preguntas se multiplicaron. Así, en la IX legislatura alcanzaron la cifra de 350 y hasta el 15 de noviembre de 1973 se habían producido durante la X legislatura hasta 566. No obstante, estas cifras, si bien muestran un importante incremento, no resisten comparación alguna. Por poner un ejemplo, para los mismos años fueron formuladas en la *Asamblea Nacional Francesa* 40.470 «questions écrites», frente a las 916 en España⁶⁴. Pero no es sólo cuestión de números, desde un punto de vista cualitativo estos intentos de control tuvieron escaso significado, dada la subordinación política a la que se encontraban sometidas las Cortes.

Esta situación se va a prolongar durante 1976-1977. El gobierno Suárez la aprovecha con el objetivo de impedir la oposición de los «continuistas e inmovilistas» y poder llevar a cabo la reforma. La realidad fue que con medios autoritarios se posibilitaron los cambios que conducían a la democracia. Esta fue una de las aportaciones más originales de la transición española; aunque no exclusiva de nuestro país, sirva de ejemplo el caso chileno.

Durante el proceso constituyente, como ya hemos puesto de manifiesto, el control que el gobierno trató de llevar a cabo en la Cámara se movió entre «dos aguas» hasta que dicho proceso finalizó.

⁶² Artículos 102 a 121 del Reglamento de 15 de noviembre de 1971.

⁶³ GARRORENA, A., *Autoritarismo...*, op. cit., p. 53.

⁶⁴ *[Ibid.]*, p. 74.

De Las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas

Los actos de control son numerosos y en ocasiones se confunden con la función de dirección política o la función legislativa⁶⁵ y pueden ser realizados «por» y «en» el Parlamento. La Constitución al definir las funciones de las Cortes Generales dice literalmente que «controlan la acción del Gobierno» (art. 66). Este planteamiento coincide con el esquema más habitual de los gobiernos parlamentarios, que centra la relación «entre un Gobierno que *gobierna* y un Parlamento que *controla*»⁶⁶.

En la Constitución existen tres tipos de control: 1.º como inspección crítica (derecho de petición, preguntas e interpelación); 2.º como autorización (decretos-leyes, estados de excepción, autorización de Tratados, referéndum y decretos legislativos), y 3.º como participación (enmiendas, aprobación del programa del Gobierno, comisiones de encuesta, debate en comisión y moción de censura). Todos ellos implican un cambio radical sobre la etapa anterior. La utilización de los mismos fue especialmente intensa, sobre todo en la legislatura iniciada en 1979.

Las Cortes franquistas tuvieron escasa repercusión social, no tanto por la importancia de los temas a tratar como por la sensación, real por otra parte, de que todo estaba «amañado». En el caso de las Cortes constituyentes adquirieron, debido a la calidad de ciertos parlamentarios, una dimensión desconocida para buena parte de los españoles, despertando un creciente interés por los trabajos parlamentarios, que se ha venido frustrando desde 1979 y, sobre todo, desde 1982 debido a la caída de la «calidad» de los parlamentarios y al control tanto del ejecutivo como de los aparatos de los partidos de una vida parlamentaria cada vez más tediosa.

⁶⁵ Véase, entre otros, SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990; ARACÓN, M., «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, 23, 1986, pp. 9-39; MONTEJO, J. R., *El control parlamentario del Gobierno*, Madrid, 1984.

⁶⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1989, p. 359.

Crisis económica y transición política

José María Serrano Sanz

El punto final al franquismo se pone en España en medio de una crisis económica de calado internacional, que es generalmente conocida como la crisis del petróleo. Esta coincidencia temporal de dos acontecimientos que, incluso por separado, habrían sido trascendentales para el devenir de la sociedad española, marcó el decenio que comienza en 1974. Diez años en los que se hilvanan los acontecimientos políticos y los problemas económicos formando una trama en muchos aspectos inseparable. Los vientos de la crisis se abaten sobre la economía española a finales de 1973, en un momento de manifiesta debilidad del régimen franquista, y la precariedad-política de los años inmediatos alargará la estela de los desequilibrios macroeconómicos dando a la crisis española un *lempo* diferente. Sólo en el período que va de las primeras elecciones de 1977 a la aprobación de la Constitución se encuentra un gobierno que por su ganada legitimidad parece capaz de reconducir a la economía hacia la senda del equilibrio. Sin embargo, desde 1979 de nuevo los problemas económicos y políticos se entremezclan desbaratando la recién estrenada estabilidad. La primera mayoría absoluta en 1982 y el inicio de la recuperación económica internacional permiten un nuevo impulso para el ajuste, que esta vez resulta definitivo, apoyado por la reducción de precios del petróleo a mediados de los ochenta.

Proponer una fecha como cierre del período de la transición política es complejo, pero, desde la perspectiva de la economía, 1985

es una buena opción para poner el punto final a ese entramado que forman en España la crisis económica y la transición política. En ese año los más acuciantes desequilibrios macroeconómicos están conjurados por primera vez desde 1974, con una inflación por debajo del 10 por 100 y un superávit en la balanza de pagos, que son una base sólida para el crecimiento posterior, el encargado de la creación de empleo. En ese año también se consigue la integración europea, símbolo y garantía de normalidad democrática y progreso económico.

El período estudiado lo hemos dividido en dos grandes apartados, que abarcan los años 1973 a 1977 y 1977 a 1985. En el primero domina la incapacidad para hacer frente a la crisis económica por la precariedad política y el segundo es un prolongado esfuerzo por alcanzar el ajuste, que no siempre pudo ser ejercido con la intensidad requerida. Terminaremos con un breve balance de lo ocurrido, desde la óptica de la economía ¹.

1. El tiempo de los desequilibrios (1973-1977)

A mediados de 1973 la economía española había alcanzado un crecimiento del 8 por 100 en términos reales respecto a igual época del año anterior, las reservas de divisas superaban los 6.000 millones de dólares, y el desempleo apenas llegaba al 2 por 100 de población activa. Eran tres síntomas expresivos de la intensidad que tenía en

¹ Los trabajos sobre la crisis económica de los años setenta en España son muy abundantes, pero conviene recordar cuando menos los siguientes: ROJO, L. A., *Inflación y crisis en la economía mundial*, Madrid, 1975; GARCÍA DELGADO, J. L., Y SEGURA, T., *Reformismo y crisis económica*, Madrid, 1977; ROJO, L. A., «La magnitud de la crisis», en *Revista de Occidente*, núm. 1, 3.ª época, 1980; PUNSET, E., *La salida de la crisis*, Barcelona, 1980; FUENTES QUINTANA, E., «Economía y política en la transición democrática española», en *Pensamiento Iberoamericano*, 1, 1982; MARTÍNEZ MÉNDEZ, P., *El proceso de ajuste de la economía española 1978-1980*, Madrid, 1982; ANTONDOÑA, A., *Para entender la crisis económica española*, Madrid, 1983; SEVILLA SEGURA, J. V., *Economía política de la crisis española*, Barcelona, 1985; GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *Economía española de la transición y la democracia*, Madrid, 1990; BANDRÉS, E., *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta*, Madrid, 1990; GARCÍA DELGADO, J. L., Y SERRANO SANZ, J. M., «La economía», en TUÑÓN DE LANA, M. (dir.), *Transición y Democracia 1975-1985*, t. X bis de Historia de España, Barcelona, 1992; FUENTES QUINTANA, E., «Tres decenios largos de la economía española en perspectiva», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *España, Economía*, Madrid, 1993, y SERRANO SANZ, J. M., Y COSTAS COMESAÑA, A., *Diez ensayos sobre economía española*, Madrid, 1993.

nuestro país el ciclo expansivo de la economía internacional. El único aspecto negativo de la situación era la presión de la demanda sobre los precios, que colocaba a la tasa de inflación en un 12 por 100 anual, el doble que los países de la OCDE.

1.1. La primera crisis energética

La alternativa de lucha contra la inflación que se esboza en los principales informes técnicos sobre la economía española publicados a mitad de 1973 (el del Banco de España, el del Instituto de Estudios Fiscales o el citado de la OCDE) es dar un nuevo impulso liberalizador al esquema institucional de la economía española. Un impulso que debería consistir, ante todo, en aumentar la apertura exterior, suprimiendo regímenes especiales de comercio, como los que afectan a productos agrícolas, y rebajando aranceles; pero que habría de extenderse también al desmantelamiento de algunos intervencionismos en el interior. La ocasión es óptima, debido al considerable superávit de la balanza por cuenta corriente, el alto nivel de las reservas y el bajo endeudamiento exterior. Los tres informes que hemos citado evocan en apoyo de sus propuestas la fecha de 1959, pidiendo una revitalización del espíritu que entonces existió y que fue ahogándose en la maraña del neointervencionismo planificador a partir de 1963. Esto venía a indicar que los expertos nacionales o extranjeros veían los problemas de la economía española en su estructura institucional, más que en las condiciones de la coyuntura. El diagnóstico de que se trataba de una economía demasiado cerrada al exterior, con un exceso de intervencionismo regulador y con un sector público insuficiente y poco equitativo está generalizado entre los economistas y hará que los programas de reforma institucional sean un tema recurrente en todo el decenio posterior, pero es importante dejar anotado que se trata de algo previo a la crisis energética².

En esa situación tiene lugar la primera crisis del petróleo. El precio del crudo (Arabia ligero) pasa de 3 dólares por barril, en los primeros días de octubre, a 11,65 dólares a comienzos de enero de 1974; una inmensa perturbación afectará a partir de ese momento a las eco-

² Véase un tratamiento de la cuestión en SERRANO SANZ, J. M.^a, Y COSTAS COMESAÑA, A., «La reforma institucional en la economía de la transición», en GARCÍA DELCADO, J. L. (dir.), *Economía española*La...

Cuadro 1. Los datos básicos de la economía española en la transición (1973-1985)

	PIB		Precios		Mercado de trabajo		Sector exterior		Ahorro	Sector público	
	Crecimiento PIB real (%)	IPC	Diferencial precios España- OCDE	Población ocupada (miles de personas)	Desem- pleo (%)	Apertura (%) X+MBy S/PIB	Saldo Balanza CC. (mil. dól.)	Heservas oro y divisas (mil. dól.)	Ahorro PIB (%)	Gasto p/PIB (%)	Saldo pres/PIB (%)
1973	7,8	11,4	4,1	13.053	2,2	24,4	555	6.799	25	23,3	1,1
74	5,7	17,5	5,1	13.222	2,6	29,3	-3.235	6.0205	24,3	23,3	0,2
75	1,1	15,6	5,3	13.000	3,8	26,6	-3.544	5.9005	23,3	25	0
1976	3	16,8	8,7	12.762	4,9	28,5	-4.294	4.952	21,3	26,2	-0,3
77	3,3	24	16,8	12.7056	5,3	26,9	-2.0512	6.132	20,7	27,6	-0,6
78	1,8	19,2	12,1	12.605	7,1	25,4	1.632	10.015	21,2	29,4	-1,7
79	0,2	16,2	7,6	11.896	8,7	25,9	1.1205	13.117	20,3	30,6	-1,7
1980	1,5	15,6	4,5	11.376	11,5	30	-5.187	12.269	18,8	32,6	-2
1981	0,4	15,1	5,2	11.172	14,4	34	-4.980	15.224	18,3	34,3	-3
82	0,9	14,2	6,4	11.061	16,2	34,6	-4.124	11.052	17,6	36,8	-5,3
83	2,1	12,2	6,2	11.984	17,7	37,9	-2.679	10.726	18	37,8	-5
84	2	11,1	5,3	10.668	20,1	39,2	-2.008	15.213	20,4	37	-4,9
19805	2	7,4	3,1	10.0571	21,9	39	2.653	13.301	20,7	39,4	-6,1

Banco de España y elaboración propia.

nomías de todos los países importadores, incluida la española. Durante el primer trimestre de 1974 España siguió recibiendo petróleo a 5 dólares el barril, merced a los contratos firmados con anterioridad; pero a partir de abril, las importaciones recogían ya los elevados precios que han pasado a la historia como desencadenantes de la primera crisis energética de los setenta³.

Una elevación súbita y muy intensa del precio de un factor productivo esencial, en este caso la energía, es caracterizada por los economistas como un *shock* de oferta. La primera y más obvia consecuencia para un país importador es un encarecimiento de la factura energética nacional. Como la demanda es muy rígida a corto plazo, porque no tiene sustitutivos, no queda otro remedio que aceptar el nuevo precio, debiendo transferir una mayor proporción de renta, y en divisas, a nuestros suministradores. El crudo importado por España en 1974 aumentó en volumen un 6 por 100 respecto al año anterior; sin embargo, su coste se triplicó, pasando de 62.000 a 199.000 millones de pesetas. En consecuencia, para consumir prácticamente el mismo petróleo, se tuvo que entregar a los países productores una cantidad adicional equivalente al 3 por 100 de la renta nacional de 1974; y algo parecido ocurrió en 1975, 1976 y 1977, si se toma como referencia los precios de 1973.

Toda disminución de la renta disponible, como la que se acaba de describir, provoca automáticamente una contracción en la demanda de bienes de consumo; y también se refleja en las exportaciones hacia otros países importadores de petróleo, pues ellos han sufrido idéntica minoración en sus rentas. El efecto conjunto de estas dos reducciones de las ventas es una caída del nivel de actividad y un empeoramiento de las expectativas de beneficios empresariales.

La subida de los precios del petróleo tiene también consecuencias, por el lado de la oferta, en las condiciones de producción. Una energía más cara se traduce en una elevación de los costes para cada nivel de producción real; es decir, con la misma cantidad de inputs, en términos monetarios, se obtendrán menores volúmenes de producción que antes del aumento de costes. Si los niveles de empleo se mantienen, la productividad aparente del factor trabajo disminuye; esto redundará en una reducción de beneficios que, si es muy pronuncia-

³ Una explicación de la economía del petróleo y la crisis energética puede verse en CENTENO, R., *El petróleo y la crisis mundial*, Madrid, 1981.

da —como de hecho podía serlo en muchos sectores ante la intensidad del encarecimiento de la energía—, pone en peligro la viabilidad misma de las empresas. El restablecimiento del equilibrio anterior sólo puede venir por una caída de los salarios reales o de los niveles de empleo, que restauren la productividad aparente del trabajo. Nada de esto ocurrió en España en los primeros compases de la crisis; por el contrario, los salarios reales en la industria aumentaron fuertemente entre 1974 y 1977, sin disminuir tampoco al principio el empleo industrial, con el inevitable resultado de un empeoramiento de la productividad en el sector, ya en 1975.

Por otra parte, las perturbaciones del equilibrio inicial hacen disminuir la rentabilidad y, por tanto, el valor del capital. Además, en empresas muy afectadas por el aumento de los costes energéticos, con instalaciones envejecidas o en el límite de la rentabilidad, puede ser tan intensa la reducción de salarios requerida para subsistir, que resulte materialmente inviable, sufriendo los equipos instalados un súbito proceso de obsolescencia, que les hace perder todo su valor. Por ambas vías, que constituyen el denominado efecto riqueza, se produce un empobrecimiento adicional de la sociedad.

La caída de la renta disponible, el aumento de los costes de producción y el efecto riqueza, son las consecuencias más visibles, ya en el corto plazo, del encarecimiento de la energía; aunque no son las únicas importantes. La estructura productiva es una compleja red, en la cual los precios de cada bien y cada factor son referencias para tomar decisiones sobre qué producir, qué demandar y en qué cantidades. Un cambio en el precio de un factor como la energía, con presencia diversa en los procesos productivos, altera los precios relativos de toda la economía; aquellos sectores que utilicen más intensivamente dicho input energético, y con menores posibilidades de reemplazarlo, verán mermada su competitividad, en favor de otros no tan afectados. Esto acabará desplazando la demanda en beneficio de los últimos y poniendo en marcha un proceso de sustitución de actividades: son los efectos microeconómicos, lentos y silenciosos, pero más decisivos a largo plazo, ya que, o se realizan las transformaciones estructurales necesarias para reconstituir la competitividad, absorbiendo el impacto exógeno, o en otro caso el empobrecimiento será definitivo. Ahora bien, tal modificación de una estructura productiva es tarea compleja y laboriosa, que exige múltiples requisitos como capacidad tecnológica o flexibilidad adaptativa, no siempre presentes en toda sociedad.

Hasta ahora se han resumido los que pueden considerarse efectos más directos de la crisis energética; ocurre, sin embargo, que los procesos descritos pueden desembocar en agudos desequilibrios macroeconómicos y convertirse en terreno propicio para unos conflictos en que todos los grupos sociales pugnan por mantener sus rentas anteriores a la crisis. Si una sociedad y su gobierno no son capaces de contener ese deterioro, los desequilibrios se reproducirán o ampliarán, más allá de 10 que cabe atribuir a la crisis original. Y esto fue en muchos aspectos 10 que ocurrió en la economía española entre 1973 y 1977. El impacto de las nuevas condiciones predominantes en el mercado energético fue recibido por una estructura productiva con escasos recursos para reaccionar, si se compara con las de otros países industriales; el marco institucional de la actividad económica, repleto de rigideces, no facilitaba los cambios; la falta de legitimidad con que buena parte de la sociedad veía al régimen político, dificultaba actuaciones vigorosas de la política económica. La crisis acabó siendo, por todas estas razones, más dilatada que en otros países.

Aunque tampoco se debe contemplar el caso español como atípico o excepcional en relación con un supuesto modelo general. Las combinaciones de factores señaladas dieron lugar más bien a una amplia diversidad de situaciones. Había países que venían atravesando una larga fase de declive, como Gran Bretaña; otros, con elevada conflictividad social, como Italia; algunos que tuvieron cambios de régimen político, como Portugal o Grecia; unos disponían de más recursos tecnológicos, otros tenían menor dependencia energética... En fin, la variedad es tal que desde luego no cabe considerar que España fue el único país que se separó de una pauta común al resto.

1.2. La imposible política compensatoria

Hablar de la política económica en el período finales de 1973-mediados de 1977, no puede hacerse sin aludir a la incertidumbre política reinante en esos años. En los tres años y medio considerados se suceden los Jefes de Estado, tres presidentes de gobierno y, en nuestro ámbito, cuatro ministros de Hacienda, todo ello con un cambio de régimen por medio. En el caso de la política económica, más que la brevedad de los diversos ministros, lo dominante es el clima mantenido de incertidumbre, la sensación de provisionalidad en los mis-

mos gobernantes y el escaso reconocimiento social de su autoridad. Por eso, aunque pueden y deben distinguirse matices, el rasgo que resulta más común en sus actuaciones es la búsqueda de una imposible política que evite los costes y manifestaciones de la crisis.

La primera decisión que había que tomar ante la elevación de los precios del petróleo era en qué proporción hacer notar a los consumidores esa subida. En España, la precariedad política debió aconsejar una actitud temporizadora, porque se compensó una parte del aumento con cargo a la hacienda pública; esto equivalía a introducir una subvención sobre el consumo de petróleo respecto a la situación anterior. Entre 1973 y 1978 el coste del crudo adquirido por nuestro país se multiplicó por 5,3, mientras el precio interior de su principal subproducto, el fuel-oil, sólo 10 hizo por 2,6. Esto tuvo desastrosas consecuencias, porque hizo que pareciese innecesario el ahorro energético y además contrastó con el comportamiento de los demás países industriales, que sí elevaron los precios interiores de la energía en la proporción en que habían subido en origen 4.

Las razones de los sucesivos gobiernos para hacer esto, seguramente tuvieron que ver con su deseo de aliviar momentáneamente el impacto de la crisis en las rentas y el empleo y de no agravar el problema de la inflación; pero éste era un objetivo insostenible largo tiempo. Es cierto que la crisis apenas se notó en 1974 y hasta se redujo el diferencial de precios con la OCDE -algo insólito- como resultado de que los demás países habían trasladado a los precios interiores una proporción mayor del aumento en origen de los costes del petróleo. Ahora bien, el precio que hubo que pagar por esta política fue elevado. Lo de menos es el trastorno para la hacienda pública, que pasó de recaudar 26.355 millones de pesetas en 1973 por el monopolio de petróleos, a sólo 234 en 1974, renunciando aproximadamente a un 5 por 100 del total de ingresos presupuestarios (que compensó con un aumento de tarifas en otros impuestos). Lo grave es que los agentes económicos no tuvieron información sobre la intensidad de la crisis y continuaron utilizando proporciones crecientes de energía en relación al PIB, algo que dejó de ocurrir en los otros países de la OCDE, ya en 1974. Y como los consumos energéticos españoles dependían en muy alto grado de las importaciones petrolífe-

† SJDRÍA, C., «El sector energético: condicionamientos y posibilidades», en CARCÍA DELCADO, J. L. (dir.), *España, Economía*.

ras, el desequilibrio exterior se convirtió en un problema permanente.

Fueron éstos los primeros efectos de la denominada política compensatoria que, en esencia, consistía en sacrificar a corto plazo el sector exterior para reducir el impacto en precios, empleo y actividad interna. Partía de dos premisas: la solidez inicial de las cuentas exteriores, con superávit en la balanza corriente, muchas divisas y escasa deuda, y el supuesto carácter breve de la crisis. Pero a la política compensatoria le falló la segunda premisa, porque la crisis no era breve, y además resultó más intensa y generalizada de lo que se había previsto. De modo que no había posibilidad de soportar unos desequilibrios tan intensos y prolongados como los que se avecinaban, por más brillante que fuera la situación del sector exterior en el origen.

El déficit de la balanza por cuenta corriente, ya grave desde 1974, se va ampliando hasta mediados de 1977. Al encarecimiento de las importaciones se unen las dificultades de exportar por la recesión internacional y la caída de los ingresos procedentes del turismo en 1974, 1975 y 1976. Además, la coyuntura exterior no sólo afecta a la balanza por cuenta corriente, sino también a las inversiones extranjeras -perjudicadas asimismo por el clima de incertidumbre política-, que se reducen en 1974 y de nuevo en 1975. En esas condiciones, el déficit sólo puede ser compensado con una disminución de las reservas de divisas y un creciente endeudamiento; y así sucede, en efecto, aunque esto tiene un límite, porque convierte en cada vez menos solvente a la posición exterior de la economía española. Por otra parte, para entonces se ha demostrado sobradamente algo que no era difícil adivinar: el ajuste exterior es imposible si no se consigue al tiempo cierto equilibrio interno. Una devaluación, como la que se hizo en febrero de 1976, en el contexto de una política monetaria expansiva, queda inutilizada en pocos meses; los precios interiores siguen aumentando y el nuevo tipo de cambio no resulta creíble.

En el segundo semestre de 1974, la crisis es ya una evidencia, porque los maquillajes monetarios no pueden seguir ocultando el empobrecimiento en términos reales, ni el deterioro de las expectativas en las empresas y los inicios de 1975 traen la certidumbre de que la recesión internacional es intensa. No cabe proseguir con una estrategia confiadamente compensatoria, porque el sector exterior no la resiste y la inflación vuelve a alejarse de la media europea; pero tampoco hay posibilidades de pasar a la vía de un ajuste expeditivo, dada la precariedad política y el temor a un crecimiento masivo del desem-

pleo. De ahí que se acabe optando por una suave estabilización, en realidad un compromiso entre las dos alternativas que trata de eludir el ajuste drástico. Esta línea de actuación se mantendrá con pocas variaciones hasta la primavera de 1976, precisamente durante los meses en que la situación política parece más bloqueada. Combina una levísima estabilización monetaria y cambiaria con una política fiscal tenuemente expansiva: se impide la aceleración en el crecimiento de las disponibilidades líquidas y se permite una depreciación de la peseta, en 1975, ante las monedas europeas y al año siguiente, también frente al dólar con la devaluación de febrero; entre tanto se deja deslizar el saldo presupuestario desde un mínimo superávit, en 1974, a un mísmo déficit, en 1976.

La timidez y escasa entidad de las acciones en uno y otro sentido deja las cosas prácticamente en tablas. Los desequilibrios en precios y balanza de pagos se mantienen, sin agravarse ni corregirse de forma notoria; en contrapartida, se reduce el crecimiento y aumenta más el desempleo. Serán los severos resultados cosechados en estos dos terrenos, a pesar de lo suave de la presión estabilizadora aplicada, lo que determine un cambio de actuación a mediados de 1976, cuando la reforma política cobra también un nuevo impulso. El temor a que un agravamiento de la recesión económica perturbara el proceso político, llevó a eliminar los frenos de la expansión monetaria. La tónica de la política económica desde entonces hasta las elecciones en junio de 1977 fue la ausencia de cualquier voluntad estabilizadora. Se consiguió así animar un efímero crecimiento, a costa de disparar la inflación y el déficit del sector exterior, hasta límites difícilmente sostenibles.

La inflación fue, junto con el desequilibrio exterior, el emblema de los años estudiados. A la subida del coste del petróleo sólo cabe achacar un aumento inicial en 1974 que, como en otros países, hubiera debido agotarse en sí mismo; los precios habrían quedado a un nivel más elevado pero estable, de no mediar nuevos impulsos. Estos los proporcionaron las reivindicaciones de diversos grupos sociales, al proponerse mantener o aumentar sus rentas nominales, como si fuera posible eludir cierto empobrecimiento colectivo en términos reales; reivindicaciones que contribuyeron a conceder los sucesivos gobiernos, con una política monetaria permisiva y una notoria incapacidad para mediar en las luchas sociales con las políticas de rentas adecuadas. De este modo, la inflación fue agravándose progresiva-

mente en España, mientras en la media de la OCDE había alcanzado el máximo en 1974 y dos años más tarde ya estaba por debajo del 10 por 100.

Por su parte, el desempleo se mantuvo en España hasta 1976 por debajo de la cota media de la OCDE. Tal vez porque era conocida nuestra vulnerabilidad en tal punto, se le convirtió en argumento único de la imposible política compensadora. La industria y los servicios tenían que proporeionar empleo a la población que llegaba a la edad de trabajar, cada año más numerosa como efecto del crecimiento demográfico de los sesenta. Además la agricultura continuaba expulsando mano de obra que, en parte, quería integrarse en los mercados urbanos de trabajo; el proceso no era fácil de detener, pues la crisis de una agricultura tradicional con empleos superfluos era irreversible (desde 1973 a 1977 se pierden 700.000 empleos agrarios). De otro lado, en los años sesenta y primeros setenta, la emigración exterior era la vía para aliviar la presión sobre el mercado de trabajo, pero su comportamiento se invierte desde el comienzo de la crisis: si entre 1969 y 1972 emigran, en términos netos, 245.000 españoles, de 1974 a 1977 retornan 230.000. Ahora bien, la industria española había crecido en los años sesenta por una senda de especialización capital-intensiva, y el progreso técnico en la misma se hacía con ahorro de trabajo; de forma que la generación significativa de empleo exigía elevadas tasas de crecimiento y fuertes inversiones⁵. Todo auguraba, por consiguiente, pocas posibilidades de absorber la oferta de trabajo, por leve que fuese la crisis, y grandes dificultades con el desempleo, si se prolongaba la recesión. No tardaría en confirmarse este sombrío diagnóstico: ya en 1977 el paro en España supera, en porcentaje de la población activa, la media de los países de la oEDE.

Contando con poco margen de maniobra en la vertiente presupuestaria, la actuación ante la crisis se basó en una política monetaria permisiva y una exacerbación del intervencionismo regulador. Los controles de precios, tan abundantes y reiterados como ineficaces, los aumentos en los coeficientes que condicionaban las inversiones del sistema financiero o la intensificación del proteccionismo comercial y del aislamiento financiero son moneda corriente en los numerosos «paquetes» de medidas que en estos años se presentan como el remedio de cada ministro contra la crisis. Un intervencionismo que, an-

⁵ CARCEA DELGADO, I. LO, Y SEGURA, T., *Reformismo y...*

tes que otra cosa, se revela como obstáculo para afrontar la crisis, pues reduce la flexibilidad de los agentes económicos y de los mercados, condición necesaria para adecuarse con rapidez a las nuevas circunstancias. En resumen, también para ensayar un rumbo distinto en este terreno, el de la liberalización, habrá que esperar -como en la cuestión de los desequilibrios macroeconómicos- al cambio de política que se producirá tras las elecciones del 15 de junio de 1977. No casualmente, saneamiento y reforma institucional liberalizadora serán los dos ingredientes fundamentales de esa nueva política económica, cuyo emblema son los Pactos de la Moncloa.

2. El largo ajuste (1977-1985)

Las elecciones de junio de 1977 son un hito esencial en la reciente historia española y también en 10 económico abren una nueva etapa. La constitución de un gobierno investido de legitimidad democrática y el reconocimiento público de quienes representaban las ideologías e intereses del pueblo español, dotan a la acción política de un margen de maniobra más amplio. La política económica -que es política por el sustantivo- se beneficiará, ciertamente, de esta nueva situación, porque el clima de mayor cohesión social y el menor recelo con que se contempla la acción de gobierno, son dos activos esenciales que antes no existían.

2.1. *Los Pactos de la Moncloa*

A las fuerzas políticas representativas, la actitud de responsabilidad que asumieron para preservar la frágil democracia, les estimulaba a establecer un espíritu de colaboración, que debía desembocar en una Constitución de elevado consenso. Sobre este sustrato pudo introducirse y cuajar la idea de que para evitar que la crisis económica entorpeciese la consolidación del nuevo régimen era conveniente extender el consenso al terreno de la política económica; así nacieron los Pactos de la Moncloa. Quien fuera artífice principal de los mismos, el profesor Fuentes Quintana, entonces vicepresidente del gobierno para Asuntos económicos, ha resaltado esta vinculación al señalar que «la suerte de los “Pactos” estuvo asociada a la suerte de la

Constitución»⁶. Los Pactos de la Moncloa fueron firmados el 25 de octubre de 1977 por las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria y pueden ser consideradas el punto culminante, en cierto modo el emblema, de una nueva política económica para hacer frente a la crisis. Aunque ésta había empezado a practicarse desde que asumió sus responsabilidades el gobierno democrático en julio de 1977.

A mediados del 77 la economía española estaba creciendo menos que el conjunto de los países que forman la OCDE, pero lo peor era que conseguía tan magros resultados desde bases mucho más precarias, porque el emplazamiento del ajuste estaba llevando ciertos desequilibrios macroeconómicos a una situación insostenible. La inflación iba camino de alcanzar un 40 por 100 de tasa anual, de persistir en la segunda mitad del año el ritmo de los meses centrales. El déficit de la balanza de pagos crecía sin cesar desde 1974 y sólo podía ser compensado con un aumento de la deuda externa, ya que las reservas de divisas no bastaban para financiarlo. En 1973, al comienzo de la crisis, las reservas doblaban el monto de la deuda, mientras en 1977 la posición era la inversa, un índice expresivo de cómo se había reducido la solvencia exterior de la economía española.

Con la legitimidad recién adquirida el gobierno constituido en julio de 1977 emprende la primera política firme para combatir los desequilibrios de la crisis desde 1973. A los pocos días de tornar posesión, devalúa la peseta un 20 por 100 respecto al dólar norteamericano, un margen suficiente para modificar la tendencia de la balanza de pagos, e incluso resistir durante meses la presión del mayor aumento de los precios españoles sobre la competitividad. La devaluación del 77 se encuentra además con el ambiente más propicio para devenir un éxito, ya que a una economía nacional que empieza el ajuste se contraponen la expansión de la economía internacional. En esa circunstancia las importaciones se contraen por un doble motivo, el ajuste y la devaluación, mientras los exportadores tienen buenas oportunidades para aumentar sus ventas al exterior. El efecto positivo de la medida se notó de inmediato; ya en el segundo semestre del año apareció el superávit en la balanza por cuenta corriente, que, aun no llegando a compensar el saldo negativo de los primeros meses, eliminó la amenaza de quiebra del sector exterior. En 1978 el su-

⁶ FUENTES QUINTANA, E., «Economía y política...».

perávit fue una realidad y las reservas de divisas a final de año doblaban las que tenía el Banco de España al acabar 1976.

La política para hacer frente a la inflación tuvo, a lo largo del segundo semestre de 1977, dos momentos que se pueden identificar por el énfasis que en cada uno de ellos se puso en un diferente instrumento. Esto no significa que hubiera cambio de estrategia, sino que la adoptada tenía dos fases. En el verano se endureció la política monetaria para frenar la imparable inflación de los meses anteriores, apoyar la devaluación de julio y transmitir a los agentes económicos la idea de que se abría una nueva etapa en la política económica. En el otoño se intentó la segunda fase, una política de moderación de las rentas salariales a través de un acuerdo social. Este es el origen de los Pactos de la Moncloa, un activo que permitió a la sociedad española afrontar la segunda etapa de la transición a la democracia sin los apremios de una bancarrota económica ⁷.

Los Pactos fueron firmados el 25 de octubre de 1977 por los representantes de todas las fuerzas políticas parlamentarias de algún relieve y ratificados en el Congreso de los Diputados y el Senado, mediante resoluciones en las que se pedía el apoyo de las fuerzas sociales para su cumplimiento. Significaban un refrendo de la política económica que se venía practicando desde julio y tenían por finalidad profundizar los dos ejes de la misma: la estabilización y las reformas institucionales. En el primer caso, mediante una limitación en el crecimiento de los salarios, que efectivamente se respetó y ayudó de un modo eficaz a contener la inflación. Otro fue el destino de la política de reformas institucionales, a la que nos vamos a referir a continuación.

No sólo entre los economistas, sino en extensas capas de la sociedad había acuerdo, hacia el final del franquismo, en que el marco institucional de la economía española era profundamente insatisfactorio. Había, por así decirlo, expectativas de cambio que difícilmente podían ser eludidas —el ejemplo paradigmático era la reforma fiscal—, aunque no era cuestión sólo de deseos ampliamente compartidos. El problema de fondo era que el marco legal en que se asentaba la actividad económica era ineficiente, a la par que injusto, en diversos aspectos, entre los que destacaban dos: la hacienda pública

⁷ Idem.

y la regulación de los mercados de factores productivos (capital y trabajo) ⁸.

La hacienda pública se nutría por medio de un sistema fiscal nada equitativo en la distribución de la carga tributaria, muy poco flexible a la hora de adecuar los ingresos a la coyuntura económica, y claramente insuficiente para atender a los servicios públicos que presta una hacienda moderna. Por otra parte, se trataba de una hacienda extraordinariamente centralizada, lo que hacía difícil organizar el crecimiento sin aumentar su ineficiencia porque muchos servicios sólo se pueden prestar adecuadamente cerca del ciudadano. Así las cosas, en el propio mes de julio de 1977 se pone en marcha el proceso de reforma fiscal, a través del Proyecto de Ley de medidas urgentes. La rapidez con que se acometió el problema era una prueba del compromiso del nuevo gobierno con la reforma y de su sensibilidad ante lo que era considerado generalizadamente un sistema fiscal injusto y atrasado; por ello se convirtió en un elemento de legitimación del régimen democrático. La reforma de 1977 consistió esencialmente en introducir un impuesto sobre la renta de las personas físicas progresivo, como eje de la imposición directa y un impuesto sobre el patrimonio, para ayudar en el control del anterior; en definitiva, se iniciaba por la vía de los impuestos directos el camino de aproximación del sistema fiscal español al europeo.

En agosto se da un impulso a la liberalización del sistema financiero con el objetivo de conseguir un funcionamiento del mismo más eficaz y transparente. La reforma institucional del mercado de trabajo era necesariamente más lenta, porque exigía cierta prudencia para obtener acuerdos con los sindicatos, recelosos ante la liberalización que pudiese aumentar el ya preocupante desempleo. En los Pactos de la Moncloa se planteó la necesidad de elaborar un Estatuto de los Trabajadores que plasmase un nuevo marco institucional; esto se consiguió en 1980. También se mejoró la cobertura del seguro de desempleo para compensar el previsible aumento del paro que acompañaría a la estabilización. Por último, se introdujo la práctica de que una parte de los gastos de la Seguridad Social fuese cubierto con dotaciones presupuestarias de la hacienda pública, a fin de no tener que recargar las cuotas que trabajadores y empresarios pagaban a dicho organismo; cuotas que habían sido calificadas repetidamente

⁸ SERRANO SANZ, J. M., Y COSTAS COMESAÑA, A., *La reforma institucional...*

como un impuesto sobre el empleo, que encarecía la contratación.

No se detenían aquí los planteamientos de reforma institucional de la economía española contenidos en los Pactos de la Moncloa. Se atendía también a la necesidad de modificar el papel de la empresa pública, racionalizándolo en un estatuto que recogiese los objetivos a conseguir y las formas organizativas y de control a potenciar, superando una realidad de aluvión. Se prestaba una atención especial a la agricultura, que venía sufriendo una prolongada crisis de transformación, con el anuncio de una equiparación entre la Seguridad social agraria y la del régimen general, la modificación de la legislación sobre arrendamientos, cooperativas y reforma de la propiedad entre otras. Se reconocía la necesidad de una política energética nueva que tuviese en consideración el encarecimiento del petróleo. Y en fin se aludía a la necesidad de modificar en algún grado las políticas de urbanismo, suelo y vivienda, educativa, de comercialización de productos agrarios o de control del gasto público, estableciéndose diversas fechas de referencia para ir reformando los más variados aspectos de la estructura institucional de la economía española. En este sentido podemos decir que los Pactos de la Moncloa contenían un catálogo de los cambios pendientes para modernizar la economía española. Pero la política de reformas institucionales es más compleja en su desarrollo que en su diagnóstico o planteamiento, y un año después de los Pactos no se habían abordado aún cuestiones tan decisivas como la reforma de la empresa pública, la política energética o los problemas de comercialización que podían incidir en las elevaciones de precios, por citar sólo unos pocos ejemplos. Seguramente fue el éxito mismo de la nueva política económica ¹⁰ que agostó el impulso reformista, ya que los costes de continuar la reforma no aparecían asociados a la contrapartida de conseguir mejoras claras en la situación económica ⁹.

Si la devaluación de julio había cambiado el curso del sector exterior, la política monetaria a partir del verano y sobre todo la moderación salarial acordada en los Pactos de la Moncloa habían logrado a final de año contener la inflación. Aunque 1977 se cerró con un aumento de los precios al consumo del 24,5 por 100, se había alejado el peligro de un completo descontrol y el nuevo rumbo se ratificó en 1978 cuando el crecimiento se situó ya por debajo del 20 por 100

¹⁰ Véase FUENTES QUINTANA, E., *Tres decenios...*

y en 1979 en que se redujo al 15. Todo ello con una continua disminución del diferencial que separaba el crecimiento de los precios en España y en la GCDE.

En la mejoría experimentada por las cuentas exteriores y en el control de la inflación estuvieron los principales éxitos de la política económica comenzada en julio de 1977, y 10 decisivo es que se trataba de los dos desequilibrios más apremiantes. Ahora bien, una operación estabilizadora, aunque sea moderada y gradualista, como fue la que describimos, tiene siempre unos efectos no deseados que van apareciendo con el transcurso de los meses: la desaceleración del crecimiento económico y el aumento del desempleo ¹⁰. Esto fue 10 que ocurrió a 10 largo de 1978 y aún podría haber sido más fuerte la recesión de no mediar una coyuntura internacional expansiva, que convirtió al sector exterior en el principal motor del crecimiento español, desde mediados de 1977 hasta comienzos de 1979. La reducida expansión del consumo nacional en 1978, consecuencia de la moderación salarial y la estabilización, combinada con una caída de la inversión, que reflejaba el encarecimiento del dinero y las expectativas pesimistas, dieron por resultado que en tal año la demanda interior no aportase contribución alguna al crecimiento de la producción. Fue la contención de las importaciones y el excelente comportamiento de las ventas al exterior ¹⁰ que dio el impulso que hizo aumentar la renta un 1,8 por 100, una cifra que no era espectacular pero alejaba el peligro del crecimiento cero o negativo y contenía la progresión del desempleo.

Entre tanto, a finales de 1978 se aprueba la Constitución con un amplio grado de acuerdo entre las fuerzas políticas democráticas. La propia existencia del texto, así como su aceptación generalizada, se convierten en un factor de estabilidad, al eliminar las incertidumbres de años anteriores sobre el destino al que conduciría la disolución del régimen político del franquismo. Desde la perspectiva de la economía la estabilidad política y social es también un valor de primer orden, que no por difícilmente cuantificable es menos decisivo. La Constitución de 1978 consagra en España un sistema de economía mixta, como el que está vigente en los países del occidente europeo desde el fin de la segunda guerra mundial. Una economía cuya base

¹⁰ Una posición crítica con el ajuste, al que se considera poco gradualista, es la de PUNSET, E., *La salida...*

es la propiedad privada y la libertad de empresa, como elementos esenciales de la economía de mercado, pero en la que el sector público se reserva una cierta capacidad de actuación en cuestiones asignativas, distributivas, estabilizadoras y de orientación general de la actividad económica. Junto a estos principios, la Constitución ofrece también el soporte legal para proceder a una descentralización del sector público en beneficio de las Comunidades Autónomas, un proceso que tiene claras repercusiones económicas.

2.2. *La crisis energética del 79*

A comienzos de 1979 la economía española se encontraba en un compás de espera. El ajuste macroeconómico impulsado desde mediados de 1977 continuaba dando sus frutos en el ámbito de los precios y del sector exterior, gracias a la inercia del enérgico proceso y a la perseverancia de la política monetaria. La inflación seguía desacelerándose y los moderados convenios laborales firmados a finales de 1978 eran una garantía de que no volvían las espirales precios-salarios. El sector exterior cosechaba los frutos de la devaluación, la relativa estabilidad política y la buena coyuntura internacional en forma de continuas entradas de divisas, que respondían al impulso exportador, a la recuperación del turismo y a una inversión extranjera que se triplicó entre 1976 y 1978. Si la inflación y el desequilibrio exterior eran cuestiones bien encauzadas a finales de 1978, otros problemas habían pasado a primer plano. Por una parte, el desempleo se había agravado y, por otra, la economía española no recuperaba la senda del crecimiento tan rápida ni intensamente como se esperaba que lo hiciera.

Sin embargo, las cosas cambian radicalmente en el curso de 1979: la segunda crisis del petróleo viene a ocupar el centro de la escena y ya nadie piensa en un ilusorio relanzamiento, sino en cómo afrontar de nuevo una etapa de serias dificultades. En 1978 el barril de crudo (Arabia ligero) se vendía a 12,70 dólares, sube a 14,55 en abril de 1979 y en junio del mismo año la Conferencia de la OPEP en Ginebra fija en 23,5 dólares su precio máximo. Las tensiones en los mercados aún iban a continuar en los meses siguientes, pero alcanzarían un nuevo clímax en septiembre de 1980, cuando Irán sea invadido por las tropas de Iraq y se produzca una interrupción de las exportaciones.

Crisis económica y transición política

taciones de ambos contendientes a causa de los daños ocasionados por operaciones bélicas. En ese año se superan los 30 dólares por barril y en 1981 y 1982 continúa la escalada, en medio de una creciente pérdida de control por parte de la propia OPEP, que da lugar a un abanico de precios cada vez más amplio entre el petróleo de unos y otros países y el de distintas calidades. Casi simultáneamente, a partir de 1980-1981, la política monetaria norteamericana se torna muy restrictiva por la estrategia antiinflacionista del presidente Reagan y el dólar se aprecia intensamente frente al resto de las monedas, incluida la peseta, hasta alcanzar su máximo en 1984. Como el petróleo ha de pagarse en dólares, esta apreciación encarece aún más, y por otra vía, el precio del crudo para un país como España. Si medido en dólares el aumento de los precios del barril es continuo desde 1979 hasta 1982, considerado en pesetas el proceso aún se prolonga hasta 1984 ¹¹.

Las subidas son tan intensas, que estimulan de nuevo el ahorro energético y la sustitución en los países consumidores y el crecimiento de la producción de los exportadores, de modo que en 1982-1984 aparecen con fuerza los síntomas de que existe exceso de oferta. Una realidad que provocará el derrumbe de los mercados petrolíferos a partir de 1985-1986, cuando el precio del crudo llega a situarse por debajo del vigente en 1974. En los años siguientes una cierta estabilización de los mercados sólo pudo conseguirse con unos precios moderados que anulaban las subidas de 1979-1982.

El nuevo encarecimiento de la energía provocó en los países importadores, como España, unos efectos similares, en cuanto a su planteamiento general, a los descritos en el episodio de 1974. En primer lugar hubo que transferir a los exportadores una parte adicional de la renta por la compra del mismo volumen de petróleo; en el caso de España se estimó que equivalía aproximadamente a un 4 por 100 de la renta nacional de 1980, un impacto mayor que en 1974, cuando se había evaluado en un 3 por 100. Desde este punto de vista la crisis era más grave. Los precios en términos relativos habían crecido más entre 1972 y 1974, pero en valores absolutos el aumento fue superior entre 1978 y 1980 (16 dólares frente a poco más de 8) y esto es lo que importa, ya que determina las unidades de renta adicional.

¹¹ MARTÍNEZ ESTÉVEZ, A., *Manual de economía aplicada. Modelos interpretativos de la economía española*, Barcelona, 1987.

les de que se ha de desprender un país para financiar las mismas compras. Considerando, por otro lado, que el precio en dólares continuó aumentando y que la depreciación de la peseta respecto el dólar encarecía aún más las importaciones, se puede deducir que la transferencia suplementaria de renta fue creciendo en los años sucesivos. Y, en definitiva, se ha de concluir que el impacto sobre la renta nacional de la segunda crisis energética fue considerablemente más negativo que el de la primera.

Por otro lado, los efectos microeconómicos se hicieron definitivamente visibles a raíz de esta segunda crisis energética. El aumento de los costes energéticos modifica los precios relativos de los diferentes productos en perjuicio de aquellos en los cuales el peso de la energía es mayor. El segundo *shock* petrolífero dejó al descubierto que muchos sectores, particularmente industriales, no podrían ser competitivos sin una profunda transformación que modificase sus procesos o reorientase sus producciones, para acomodarse a las nuevas condiciones de los mercados internacionales. A partir de 1979 la crisis económica es ya claramente una crisis industrial, una crisis del lado de la oferta y la política para hacerle frente no puede confiar en los impulsos de la demanda, sino que ha de incluir estímulos para la reconversión de la estructura productiva, denominados en la jerga técnica, medidas de ajuste positivo ¹².

Conviene señalar en este punto que la intensidad con que España sufrió la segunda crisis energética hay que achacarla, en una parte al menos, al retraso con que abordó el problema de su dependencia del petróleo después de 1973. En ese momento el 67 por 100 de la energía consumida tenía su origen en el petróleo, frente a una utilización muy reducida de otras dos fuentes primarias, el carbón y la hidroelectricidad (un 16 y un 12 por 100, respectivamente), y una presencia simbólica de la energía extraída de las nucleares o del gas, natural. La dependencia del petróleo no era mucho más elevada que en la media de los países industriales, ya que se trataba de una energía barata y era razonable emplearla masivamente. Pero la utilización del petróleo en la OCDE comenzó a disminuir de inmediato, como consecuencia del aumento de los precios, las medidas de ahorro energético y los planes de diversificación. No ocurrió así en España, donde siguió consumiéndose más petróleo cada año hasta 1979 y don-

¹² Véase *Papeles de Economía Española*, núm. 1, 1980.

de la dependencia se redujo muy levemente en ese período, pues, a la llegada del segundo *shock*, todavía el 61 por 100 de la energía tenía como fuente primaria el petróleo. La política de precios compensadores y la falta de una estrategia energética son la causa de este desajuste respecto a lo que ocurrió en otros países ¹³.

2.3. *El núcleo de la crisis*

El segundo *shock* energético fue más pausado en su desarrollo que el primero, pero la economía española estaba en tal posición de debilidad, como consecuencia del retraso en el ajuste y de la estabilización de 1977-1978, que sus efectos fueron fulminantes en el propio 1979. De inmediato se dispararon las esperanzas de relanzar la actividad económica que habían animado la escena durante los últimos meses de 1978 y los primeros de 1979. El crecimiento del producto interior bruto en este año no llegó al 1 por 100, algo que no ocurría desde 1959, y que implicaba una leve caída de la renta per cápita, porque el aumento de la población había sido mayor. Culminaba así un cuatrienio poco afortunado desde el punto de vista del crecimiento para la economía española, que no había participado de la expansión internacional de esos años por el retraso en el ajuste; entre 1976 y 1979 las economías de la OCDE crecieron a una tasa media anual del 4 por 100, frente a una del 2 por 100 para España. El tiempo haría buena esa cifra, ya que desde 1979 a 1982 el crecimiento de la producción española no alcanzó el 1 por 100 en promedio, bien que en un contexto internacional igualmente deprimido.

La crisis energética vuelve a abrir el frente de los viejos desequilibrios macroeconómicos que requieren un nuevo ajuste, pero la falta de decisión por las dificultades políticas de estos años impide que se haga con la intensidad necesaria. El resultado es que la inflación y déficit exterior se mantienen estacionarios entre 1980 y 1982; son problemas graves que no presentan tendencia hacia el empeoramiento ni hacia la corrección. En esta ocasión, el coste de no hacer el ajuste lo soportan principalmente las cuentas públicas, con un déficit presupuestario que crece año a año de forma espectacular. Y todo ello sin evitar que el desempleo supere, al iniciarse la nueva década, la

¹³ SIIDRIÁ, E., «El sector energético...».

tasa del 10 por 100 y se convierta rápidamente en un problema insoluble a corto o medio plazo. Entre tanto la política económica, sin margen de maniobra para alcanzar el ajuste, sólo trabajosamente va avanzando en la reforma del obsoleto esquema institucional y en la reconversión de la estructura productiva, tareas estas últimas cuyos frutos nunca son visibles a corto plazo, para decepción de quienes las asumen. Son, por todo lo dicho, los peores años de la economía española en la recesión de los setenta y los ochenta, aquellos en que cabe situar el epicentro de la crisis.

Precisamente porque en esta etapa que va de 1979 a 1982 la crisis se encuentra en su estado más puro, podemos localizar en ella los elementos que mejor la definen. La crisis es esencialmente una crisis industrial y por eso las reducidas tasas de expansión de la renta se corresponden perfectamente con un estancamiento de la producción industrial ¹⁴. En cambio, el sector servicios mantiene una modesta pero continua progresión, que sostiene el tono positivo de la actividad económica y la agricultura se comporta erráticamente, como es habitual. El peso del sector primario es tan reducido, en todo caso, que ni siquiera cuando sus tasas de crecimiento o contracción rondan un espectacular 10 por 100, como en 1980 y 1981, respectivamente, se altera gran cosa la senda de la evolución de la renta. La construcción, sensible a 10 que ocurre en el resto de la economía y sin un estímulo decisivo de la inversión pública, acompaña la atonía general.

Examinando la perspectiva de la demanda, destaca el comportamiento esencialmente negativo de la inversión, reflejo del desconcierto y escaso optimismo de los empresarios ante una situación a la que era difícil verle salida. Las oportunidades de inversión -entendida ésta como ampliación o renovación del aparato productivo- escasean cuando la tecnología apropiada a las nuevas condiciones de la producción no es fácilmente accesible o es dudoso que exista demanda esperando al final del proceso productivo. Añádase a esto que los tipos de interés -un coste a descontar de los beneficios esperados- estaban subiendo rápidamente desde 1977 en términos reales, y se entenderá por qué la inversión no empezó a crecer de un modo sistemático y firme hasta 1985. El consumo es una variable mucho me-

¹⁴ Un documentado trabajo sobre la industria en la crisis es SEGURA, I. (dir.), *La industria española en la crisis*, Madrid, 1989.

nos autónoma, más relacionada con la evolución de la propia renta, de modo que su escaso impulso refleja, primordialmente, el reducido crecimiento económico anterior. Claro que es natural que aparezcan pequeñas desviaciones entre uno y otro porque las familias pueden alterar la proporción entre la parte de su renta que destinan al ahorro y al consumo o recibir préstamos del exterior, pero esto nunca dará lugar a cambios muy aparatosos. En los años a los que nos estamos refiriendo se produjo una caída del ahorro nacional que pasó de ser un 20,3 por 100 de la renta en 1979 a un 17,6 en 1982; esto permitió mantener en ese lapso de tiempo unos crecimientos del consumo superiores a los de la propia renta nacional. En conjunto la demanda interior, que resume la evolución del consumo y de la inversión, tuvo un comportamiento expansivo en los dos primeros años del cuatrienio, que se vio frenado por el sector exterior. En efecto, en 1979 y 1980 el crecimiento de las importaciones, más acentuado que el de las ventas al exterior, restó una parte de la demanda al aparato productivo nacional, con lo que el producto interior bruto creció menos que la demanda interior. En 1981 y 1982 ocurrió lo contrario: el fuerte aumento neto de las exportaciones convirtió a la demanda exterior en motor del minúsculo crecimiento del producto interior bruto español.

El estancamiento de la actividad no fue la contrapartida de una severa contención de los desequilibrios macroeconómicos ya que, si bien el déficit de la balanza de pagos y la inflación no llegaron a adquirir las proporciones alarmantes de mediados de los setenta, el déficit presupuestario y el desempleo superaron con creces las cotas anteriores. La inflación se mantuvo entre el 14 y el 16 por 100 durante todo el cuatrienio y el déficit por cuenta corriente en el 2 por 100 del PIB; unos porcentajes que alejaban a la economía española progresivamente de lo que ocurría en la OCDE, donde el ajuste se hacía de un modo más rápido. El déficit presupuestario era al comienzo de los ochenta un problema cada vez más preocupante por su crecimiento progresivo y la manifiesta dificultad de controlar el gasto público. Ahora bien, como quiera que las deudas acumuladas por la hacienda española hasta entonces eran muy reducidas, parecía existir un amplio margen de maniobra antes de que la solvencia hubiese de ser motivo de inquietud. Por el contrario, el desempleo, que es el otro desequilibrio que ilustra el deterioro de la situación durante estos años, toma desde el principio un cariz alarmante.

El retraso en el ajuste había permitido que hasta 1977 el desempleo no alcanzase en España la media de la OCDE; pero como a los efectos adversos sobre el empleo de la estabilización de ese año vinieron a añadirse sin solución de continuidad los derivados de la crisis de 1979, a la altura de 1980 la tasa de desempleo española doblaba a la de los países OCDE. En los años siguientes el problema no haría sino agravarse de un modo especialmente intenso; si en 1979 se había superado el millón de parados, en 1982 se sobrepasan los dos millones y en 1985 sólo faltan unos pocos miles para alcanzar el tercer millón; todo ello sobre una población activa que se movía en el entorno de los trece millones de personas. Una escalada de tal proporción venía a confirmar los sombríos diagnósticos que en los primeros años de la crisis se habían hecho sobre la fragilidad de la estructura productiva española en el aspecto del empleo y ponía en claro la imposibilidad de absorber a corto o medio plazo el desempleo aun si empezaba la reactivación; era una hipoteca con la que habría de convivir largo tiempo la economía española.

Entre los años 1978 y 1982 se perdió casi uno de cada ocho empleos existentes en la economía española, un proceso de una magnitud desconocida. Por sectores la caída de la ocupación afectó principalmente a la industria, como ilustración de que se trataba ante todo de una crisis industrial; nada menos que 700.000 ocupados dejaron de estarlo en este sector y otros 300.000 en la construcción. La agricultura continuó expulsando mano de obra; en estos años los ocupados del sector primario descendieron en 500.000 personas, una parte de ellas se dirigió a los improbables mercados de trabajo urbanos y la otra a la jubilación, reflejando la envejecida estructura de la población rural. Tan sólo el sector servicios fue capaz de crear empleos en términos netos, pero en una cifra bien modesta, 150.000, que no compensaba ni de lejos el comportamiento del resto de la economía. En conjunto el número de ocupados descendió entre 1978 y 1982 en 1.350.000 persona, que pasaron a engrosar las cifras del desempleo o se retiraron del mercado de trabajo, bien por desanimarse y dejar de buscar empleo, bien por jubilación, anticipada en muchos casos. Por otra parte llegaban a la edad de trabajar un número de personas sensiblemente mayor que el de cuantos se jubilaban; era el resultado del intenso crecimiento demográfico de los sesenta. En torno a 300.000 jóvenes accedían cada año al mercado de trabajo y muchos de ellos no encontraban empleo en un contexto económico deprimi-

do, de modo que el paro no clasificado, que recoge esencialmente a este colectivo, fue también aumentando; concretamente desde 1978 a 1982 lo hizo en 500.000 personas.

2.4. El impulso definitivo para el ajuste

El 28 de octubre de 1982 se celebraron las terceras elecciones generales desde 1977 y por primera vez un partido, el PSOE, iba a conseguir la mayoría absoluta. El resultado introdujo mayores dosis de estabilidad en la vida política española, un requisito necesario, aunque no suficiente, para practicar una política económica estabilizadora en una situación en que existen fuertes desequilibrios, como nos muestra la experiencia internacional. Para que se elija el ajuste hace falta, además, que las autoridades estén convencidas de que vale la pena asumir los costes que necesariamente acarrea esta política; en otras palabras, que piensen que no hay alternativa racional. En este punto conviene señalar que a los socialistas españoles les allanó el camino la experiencia inmediatamente anterior de sus correligionarios franceses. Como es sabido, éstos se embarcaron en 1981 en un intento de eludir el ajuste relanzando la actividad interior para reducir el desempleo y el resultado fue una quiebra del sector exterior y un aumento de la inflación que obligó en pocos meses a suspender tal política y volver a la senda del ajuste desde una posición peor. El fracaso podía servir de contrapunto a los éxitos de quienes, como Alemania, Estados Unidos o Gran Bretaña, habían optado por la prudencia y el saneamiento. Con estos antecedentes y a la vista de los graves desequilibrios que presentaba la economía nacional, el gobierno socialista no sólo eligió en 1982 la estrategia del ajuste, sino que la desarrolló con cierta energía.

En diciembre de 1982, cuando toma posesión el nuevo gobierno, la economía española se enfrentaba a dos tipos de problemas: unos eran visibles y hasta apremiantes, los desequilibrios macroeconómicos; otros eran menos llamativos aunque no por ello menos importantes, las insuficiencias de la estructura productiva y del marco institucional.

Los desequilibrios macroeconómicos se pueden resumir con cierta facilidad: la tasa de inflación se hallaba estancada en el 14 por 100 anual mientras se reducía en otros países; el continuado déficit de la balanza de pagos volvía a poner en cuestión la solvencia exte-

rior; el déficit público alcanzaba un preocupante 5 por 100 del PIB. El desempleo superaba los dos millones de personas. De ellos el paro resulta socialmente más relevante, sin embargo desde un punto de vista lógico no puede ser abordado en primer lugar. El desempleo no se puede absorber sin crecimiento, pero éste no se sostiene en el tiempo si no se fundamenta en una posición equilibrada de las cuentas exteriores, las públicas y los precios. Consideraciones de este tipo seguramente fueron las que llevaron al nuevo gobierno a postergar cualquier tratamiento voluntarista – a la postre poco eficaz – del desempleo para concentrarse en los otros **desequilibrios**, particularmente el exterior y la **inflación**, aun contando con que ello afectaría negativamente al propio desempleo.

Desde 1980 la balanza por cuenta corriente venía registrando un déficit que superaba el 2 por 100 del PIB, y provocaba una continua caída de las reservas, aumento de la deuda externa y debilidad de la peseta. Su corrección definitiva sólo podía darse en el marco de una política de ajuste **global**, ya que una devaluación sólo resulta creíble primero y eficaz después si va acompañada de una política antiinflacionista seria. A los pocos días de tomar posesión el nuevo gobierno se devalúa la peseta y unos meses más tarde ha quedado clara la voluntad de practicar una política monetaria estricta, de forma que el sector exterior comienza a reaccionar positivamente y ya en 1983 se reduce de un modo apreciable el déficit por cuenta corriente.

El superávit llega en 1984, se repetirá en 1985 y de un modo más espectacular en 1986, cuando la factura petrolífera se reduzca a la mitad respecto al año precedente. La recuperación de la economía internacional hacia la mitad de la década no sólo animó las exportaciones **españolas**, sino que hizo aumentar los ingresos por turismo y las inversiones extranjeras; estas últimas recibieron otro impulso mucho mayor como consecuencia de la integración de España en las Comunidades europeas a partir de 1986. Con tales resultados las reservas de divisas superan desde 1987 a la deuda externa, algo que no ocurría desde 1974 al comienzo de la crisis. El dato es todavía más llamativo si se piensa que en 1983 España debía tres dólares por cada uno que tenía en sus reservas de oro y divisas. La solvencia exterior estaba plenamente recuperada, lo que ampliaba el margen de manobra de la política económica en el frente interno.

El otro desequilibrio sobre el que se actúa de una forma más decidida es la **inflación**. A finales de 1982 el índice de precios al con-

sumo había aumentado un 14 por 100 respecto a comienzos de año y el diferencial con los países de la OCDE se había ampliado. También en este terreno el contexto internacional ejercía un cierto -aunque no tan intenso— influjo positivo: la firme política antiinflacionista que practicaban Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania elevaba sus tipos de interés y forzaba a otros países, como España, a seguir su camino si querían atraer o conservar el capital extranjero. Alentada por estas circunstancias, la política monetaria restrictiva -un componente esencial de la estrategia antiinflacionista- era más fácilmente admitida, a pesar del coste que suponía para la inversión y el empleo.

El segundo componente de la estrategia antiinflacionista seguida a partir de 1982 era conseguir la moderación salarial. El crecimiento de los salarios durante los setenta, especialmente en los años centrales de la década, había sido tan intenso que algunos autores han llegado a afirmar que la economía española sufrió, junto al petrolífero, un segundo *shock*, el salarial. Al incremento de los salarios se le achacaba responsabilidad no sólo en el mantenimiento de elevadas tasas de inflación, sino también en el aumento del desempleo, porque las empresas tenderían a ahorrar trabajo debido a los costes laborales ¹⁵. Con esta línea argumental, que defendieron las autoridades responsables de la política económica, la moderación salarial se convertía en un requisito igualmente imprescindible para contener la inflación y para hacer mejorar el empleo, ¹⁰ que le dotaba de una mayor fuerza persuasiva, dada la sensibilidad social por el problema del paro. La moderación salarial junto con la política monetaria restrictiva lograron finalmente en 1985 que la tasa de inflación se redujese por debajo del 10 por 100, algo que no había ocurrido desde 1972.

El ajuste lleva aparejada inevitablemente una caída del nivel de actividad económica y, por tanto, un deterioro del empleo; esto fue ¹⁰ que ocurrió entre 1982 y 1985, como era de esperar ¹⁶. La población ocupada disminuyó en casi medio millón de personas entre uno y otro año, mientras el desempleo aumentó en 825.000. Con ello se declaraban en paro 2.971.000 trabajadores, el 21,9 por 100 de la población activa, ¹⁰ que representaba la cifra y la tasa más elevadas de

¹⁵ Véase ROJO, L. A., «Desempleo y factores reales», en *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981.

¹⁶ Una posición crítica hacia el ajuste practicado, SEVILLA SEGURA, J. V., *Economía política...*

toda la crisis. Por sectores, era la industria quien había destruido un mayor número de empleos, más de doscientos mil, seguido de cerca por la construcción y, a distancia, por la agricultura. Únicamente el sector servicios había creado empleos en términos netos, aunque tan solo 33.000. A pesar de lo negativos que parezcan estos resultados hay que aclarar que el ritmo de caída de la ocupación se había reducido aproximadamente a la mitad respecto al período anterior; si entre 1978 y 1982 se perdían 337.000 empleos por año, desde 1982 a 1985 el promedio bajó a 163.000. Esta tenue mejoría en la situación del mercado de trabajo se debe a un variado conjunto de razones: la superación de la fase más intensa de destrucción del tejido empresarial, el comportamiento positivo de la demanda exterior y de los precios energéticos y la moderación salarial, son, sin duda, las más importantes. La moderación salarial, por otra parte, permitió un aumento del ahorro de las empresas que no se distribuyó en forma de beneficios, sino que se destinó al saneamiento interno y a reducir la dependencia del sistema financiero. Un proceso que estuvo en la base del decidido crecimiento de la inversión que se dio a partir de 1985 y que en 1986, 1987 y 1988 alcanzó ritmos desconocidos desde los años sesenta; inversión que explica el fuerte crecimiento del empleo y la pronunciada caída del desempleo en la segunda mitad de los ochenta. El cuarto de los desequilibrios, el déficit público, tampoco mejora en los años 1982-1985, como es lógico en medio de una depresión.

En suma, el período 1982-1985 es para la economía española el tiempo de un ajuste macroeconómico largamente aplazado por las interferencias de nuevos problemas económicos o políticos. A partir de ese momento llega una recuperación que se prolonga al hilo de la prosperidad internacional porque parte de bases saneadas. Aunque la recuperación de la segunda mitad de los ochenta saca también a la luz algunos de los problemas de fondo de la economía española, menos visibles que la inflación o el desequilibrio exterior, pero no menos decisivos. Unos problemas que en ocasiones han pasado a segundo plano por una visión de la economía sistemáticamente difundida en la que las cuestiones financieras parecen ser las únicas importantes, al menos para la política económica 17.

17 Una explicación del período más reciente de la economía española en SERRANO SANZ, J. M.ª, Y COSTAS CÔMESAÑA, A., *Diez ensayos...*

3. Epílogo: Un **balance**

Concluiremos el trabajo, como habíamos anunciado, con un breve balance de lo acontecido en la economía española entre 1973 y 1985, un tiempo marcado simultáneamente por la crisis económica y la transición política. Una crisis económica es en esencia un proceso de transformación de la estructura productiva, y por eso no conviene tener únicamente una visión coyunturalista, que hace perder la perspectiva de los grandes cambios que se suceden entre el inicio de la crisis y el comienzo de la reactivación. Al reducirse a proporciones modestas el fuego deslumbrante de los grandes desequilibrios macroeconómicos en 1985, se pudo apreciar que la economía española había cambiado intensamente en el decenio anterior. Más allá de las tasas de inflación o los problemas del equilibrio en la balanza de pagos, lo decisivo era que se habían producido grandes transformaciones en la estructura productiva e institucional, de manera que la economía de 1985 poco tenía que ver con la de 1973.

Dos breves referencias ilustrarán los cambios en la estructura productiva española. Si en 1973 la agricultura representaba el 13 por 100 del PIB, en 1985 el porcentaje había descendido al 6, en línea con lo que ocurre en otros países industriales y reflejando que el proceso conocido como «crisis de la agricultura tradicional» no se detuvo ni en medio de los problemas industriales. En contrapartida la terciarización se aceleró, de manera que la aportación de los servicios a la renta nacional ascendió del 47 al 58 por 100. Es decir, la crisis industrial no significó ni un retroceso hacia lo agrario ni un freno a la modernización.

Las transformaciones han sido sin duda más intensas de lo que estas cifras agregadas indican, ya que han alcanzado al interior de cada uno de los sectores productivos y no sólo al equilibrio del conjunto. Una buena prueba de ello es lo que ha ocurrido con el sector exterior, un termómetro particularmente sensible de lo que sucede en una economía, que a través de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios alcanzaba a ser en 1973 un 24 por 100 de la renta nacional, mientras en 1985 ascendía al 39; es decir, los años de la crisis son también años en que la economía española es capaz de abrirse al exterior y de competir con las de otros países industriales. Porque el factor que más ha contribuido a este cambio son las exportaciones de productos industriales que han reducido a una dimen-

sión mínima a las agrícolas y han relegado a un papel muy secundario al turismo, las inversiones extranjeras o los recursos de emigrantes, como fuentes de divisas; si en 1973 la suma de estos tres epígrafes de la balanza de pagos superaba a los ingresos por exportaciones, en 1985 no alcanzaba ni a la mitad de éstas.

En cuanto a los cambios institucionales, cabe decir que en 1985 la economía española tenía una estructura institucional menos rígida que la de un decenio antes, aunque aquí los avances habían sido más tímidos y lentos; el abuso de las regulaciones seguía siendo una característica peculiar. En cambio la hacienda pública sí experimentó grandes cambios, que se pueden resumir en un gasto público que alcanza casi el 40 por 100 de la renta nacional en 1985, cuando en el 73 no llegaba al 24, en una reforma fiscal que aumentó la equidad en la distribución de la carga tributaria y en un amplio y rápido proceso de descentralización. Todo ello no quiere decir que no queden grandes problemas pendientes en el sector público español, pero la trascendencia de lo realizado es indudable y, en general, clara la buena dirección del rumbo emprendido.

En suma, a pesar de las dificultades que había en el camino recorrido, y aunque persistan problemas que sería ingenuo ocultar, es claramente positivo el legado de la transición, un tiempo en el que se pudieron hacer compatibles la modernización política y la económica.

Orígenes sociales de la democracia en España

Santos Juliá

Como ha recordado Adam Przeworski, dos son las principales estrategias de investigación sobre las transformaciones de los regímenes políticos. La primera, macro-orientada, investiga las condiciones objetivas, sobre todo las económicas y sociales, y habla un lenguaje de determinación. La segunda, centrada en los actores políticos, hace recaer el acento sobre sus decisiones y sus comportamientos estratégicos¹. Si aquélla intenta responder al porqué de la transición de un régimen autoritario a la democracia y busca explicaciones causales, ésta pretende contestar al cómo reconstruyendo el proceso político que desemboca en la democracia. Entre quienes han seguido la primera, es obligado referirse a Lipset y Moore, mientras Rustow y Linz ocupan lugar destacado entre quienes han seguido con más gusto el camino de los actores. Sin negar la pertinencia de un análisis de los actores en los procesos de transición, el mismo título de esta colaboración exige limitar las siguientes observaciones al análisis macrosocial.

Pero en el estudio comparado de fenómenos macrosociales se pueden distinguir también dos tradiciones². La primera investiga la exis-

¹ PRZEWORSKI, ADAM, «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia», en O'DONNELL, C.; SCHMITTER, Ph. C., Y WLETIGHEAD, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. 3. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires 1988, p. 79.

² RUESCHEMEYER, DIETRICH; STEPHENS, EVELYNE HUBER, y STEPHENS, JOHN D., *Capitalist development and democracy*, Carnhridge, 1992, pp. 12-15.

tencia de correlaciones cuantitativas entre distintos fenómenos con objeto de establecer vínculos causales entre ellos. Lipset, en un artículo de 1959, demostró que la riqueza, la industrialización, la urbanización y la educación están estrechamente interrelacionadas y asociadas a la presencia de una clase alta y baja más moderada y a una más amplia clase media, que traen consigo el correlato político de la democracia³.

A partir de Lipset, los estudios estadísticos de comparación entre naciones han identificado numerosas variables para explicar la democratización. Huntington enumera hasta diecisiete: elevado nivel de riqueza; distribución equitativa; modernización social; clase media fuerte; burguesía fuerte; alfabetización; educación, cultura industrial, protestantismo; pluralismo social... La diversidad y variedad de la lista introducen un alto grado de escepticismo respecto a la posibilidad de construir un modelo casual cerrado. Según Huntington, 1) no es suficiente un solo factor como condición de la democracia; 2) tampoco parece que sea necesario un solo factor; por el contrario 3) en cada país, la democracia es resultado de una combinación de causas que 4) cambia de un país a otro; y cambia también con el tiempo de modo que 5) la combinación responsable de una oleada de democratización difiere de las otras oleadas, e incluso es probable que 6) las causas del cambio inicial del régimen en una ola difieran del último cambio de régimen de aquella ola 4.

La propuesta de Huntington consiste en introducir las variables de tiempo y de lugar como constitutivas del propio modelo, de tal manera que el resto de variables actuará o no como determinante del proceso dependiendo del momento y del país de que se trate. Así, en la primera ola de democratización, del primer tercio del siglo XIX hasta los años treinta del XX, el desarrollo económico, la industrialización, la urbanización, el ascenso de la burguesía y de la clase media, el desarrollo de la clase obrera y su rápida organización, el crecimiento gradual de la economía y el protestantismo parecen haber desempeñado el papel principal, mientras que en la segunda ola primaron

³ LIPSET, SEYMOUR MARTIN, «Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy», *American Political Science Review*, 23, 1959, pp. 81-114. Puede verse también *Political Man. The social bases of politics*, Nueva York, 1960.

⁴ HUNTINGTON, SAMUEL P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, Barcelona, 1994, pp. 44-49.

los factores políticos y militares, con la imposición por los aliados de regímenes democráticos a los derrotados en la guerra y por los procesos de descolonización impuestos por Estados Unidos, y en la tercera habría que hablar de una mezcla de factores económicos y sociales con políticos y militares.

La estrategia de investigación que busca una correlación entre desarrollo económico y democracia plantea el problema de la relación entre democracia y capitalismo, núcleo de la segunda tradición de estudios macrosociales, el análisis histórico comparado que explica un determinado proceso o fenómeno social en su singularidad histórica y en sus regularidades causales. Y en este punto, la referencia a Barrington Moore es más que obligada. Partiendo, en la senda abierta ya por Hintze, de una concepción del feudalismo como un conjunto de instituciones que, al acentuar la inmunidad, el derecho a la resistencia y el contrato favorecían la emergencia de posibilidades democráticas, Moore postuló que el equilibrio entre la corona y la nobleza era la precondition para el futuro desarrollo de la democracia. Precondition que podría disolverse en el caso de que ese equilibrio se rompiera en favor de la nobleza, en ausencia de una clase de mercaderes urbanos. El triunfo de la nobleza sobre la corona, sin la presencia de la burguesía urbana, produce un resultado desfavorable para la democracia: «No bourgeois, no democracy», afirma Moore con una fórmula rotunda, que ha sido desde entonces como un axioma para explicar la ausencia de democracia en las sociedades en que no existía, o sólo muy débilmente, la burguesía⁵.

Supuesto el equilibrio entre corona y nobleza, es fundamental que la aristocracia promueva una agricultura comercializada, porque cuando el impulso comercial es débil persiste una enorme masa de campesinos que constituye un problema para la democracia por abrir la vía al comunismo o, si se combina con la industrialización, contribuir a la aparición del fascismo. Pero el fracaso de una aristocracia comercial deja todavía abierta la puerta a la democracia por la revolución que Moore llama burguesa argumentando la necesidad de diferenciar entre quienes apoyan la revolución, quienes la dirigen y

⁵ MOORE, BARRINGTON TR., *Social origins of dictatorship and democracy*, Boston, 1967, pp. 413-432 para la «ruta democrática», p. 418 para la cita. Una buena exposición crítica de las tesis de MOORE es STEPHENS, JOHN D., «Democratic transition and breakdown in Western Europe, 1870-1939: a test of the Moore thesis», *American Journal of Sociology*, 94, 5, 1989, pp. 1019-1077.

quienes se aprovechan de sus resultados. En todo caso, lo decisivo es que para avanzar hacia la democracia debe romperse o transformarse la hegemonía de la clase terrateniente. Los terratenientes, escribe Moore, hacen la revolución burguesa o son destrozados por ella.

Las condiciones para un desarrollo democrático serían, pues, un equilibrio que evite la presencia de una corona fuerte o de una aristocracia terrateniente demasiado independiente; un giro hacia formas apropiadas de agricultura comercial; el debilitamiento de la aristocracia terrateniente; la prevención de una coalición aristocrática-burguesa contra los campesinos y los obreros y, en fin, una ruptura revolucionaria con el pasado. Cualquier otra ruta conduciría hacia el comunismo, cuando se da una burguesía débil, una fuerte élite agraria, un estado centralizado y un alto potencial revolucionario campesino; o hacia el fascismo si permanece una fuerte clase terrateniente, políticamente dominante, con una «labor-repressive agriculture» (orientada al mercado pero con un control político del trabajo) y la industrialización está suficientemente desarrollada para que la burguesía se haya convertido en un factor significativo, aunque en una situación políticamente dependiente por necesitar ayuda del Estado en forma de protección o de créditos; el estado cuenta con capacidad para reprimir la protesta campesina y obrera, mientras el potencial revolucionario campesino es bajo. Como es fácilmente perceptible, la tesis de Moore ha ejercido un fuerte influjo en la sociología y en la historiografía española al explicar las razones del autoritarismo y de la debilidad de la democracia en España ⁶.

Desde su aparición, el libro de Moore se convirtió en centro de un debate que no ha cesado hasta el día de hoy. Por una parte, se achaca a Moore vincular positivamente la democratización al desarrollo del capitalismo: la democracia sería el resultado casi obligado, el efecto del capitalismo, más que su resultado negativo, o en todo caso el efecto de sus contradicciones internas. Además, continúa el argumento aunque ahora desde un enfoque de lucha de clases, la democratización se vincula también positivamente a la burguesía. Sin burguesía no hay revolución podría interpretarse como que la burguesía es la única o decisiva fuerza democratizadora. Moore olvida por com-

⁶ Por ejemplo, FLAQUEH, LUIS; GINEH, SALVADOR, y MOHENO, LUIS, «La sociedad española en la encrucijada», en GINEH, S. (ed.), *España. I. Política y Sociedad*, Madrid, pp. 19-35.

pleto, según sus críticos, a las clases medias y, sobre todo, a la clase obrera como agente de la democratización. La discusión de su tesis -dentro de esta misma estrategia de análisis histórico comparado- procederá, pues, de quienes tomándosela en serio insisten en el carácter negativo de la vinculación entre capitalismo y democracia. El capitalismo competitivo no habría llevado a la instauración de la democracia burguesa como resultado de sus propias tendencias. Por el contrario, es la contradicción entre capital y trabajo lo que habría obligado al liberalismo a devenir democracia en un proceso cuya meta se situaba más allá de los límites deseados por la clase dominante.

Para elucidar la relación negativa entre democracia y capitalismo, Goran Therborn partía de tres hechos que parecían precisamente lo contrario: ante todo, la democracia no ha surgido en lugar alguno antes del capitalismo; además, algunos países capitalistas han experimentado un desarrollo puramente interno de la democracia; en fin, todos los estados capitalistas avanzados son hoy democracias. La cuestión radica en si estos hechos exigen una correspondencia estructural entre capitalismo y democracia o, más bien, si la democracia, que sólo aparece en el capitalismo, es resultado de una especial configuración de las luchas de clases de tal manera que donde no se produce esa configuración tampoco surge la democracia, aunque se trate de una sociedad capitalista.

La respuesta de Therborn a su propia pregunta es que no puede postularse una correspondencia estructural entre capitalismo y democracia. Es cierto que no hay democracia sin separación institucional entre reino de la política y sistema global de desigualdad en la sociedad (sin separación de estado y sociedad civil) y que tal separación sólo se da en el capitalismo. La democracia no es, por tanto, un accidente histórico: su origen es «la unidad/división entre estado-nación y mercado» que sustituye a la pirámide jerárquica feudal; el capitalismo es un modo impersonal de dominación que implica dominio del capital antes que dominio personal de la burguesía; el capitalismo tiende a crear una clase dominante internamente competitiva y pacíficamente desunida. A partir de ahí, sin embargo, la democratización parece determinada no por su propia estructura económica de la sociedad, sino por la diferente relación de poder entre las clases sociales del capitalismo. La burguesía comienza el proceso de democratización pero lo detiene cuando ha obtenido el compromiso institucional con la aristocracia terrateniente. Desde ese momen-

to, el papel protagonista pasa a otra clase o, más exactamente, a una coalición de clases, pues la clase obrera sola es incapaz de lograr la democracia por sus propios medios. La democracia burguesa aparece, por tanto, tras la lucha de masas; la democracia se establece en lucha contra la burguesía pero a través de los medios proporcionados por el estado capitalista: tal es la razón de que la democracia sólo aparezca en el capitalismo pero no como su resultado, sino como resultado de la lucha de clases ⁷.

La discusión y el desarrollo de esta tesis constituye uno de los principales objetivos de *Capitalist development and democracy*, de Rueschemeyer, Stephens y Stephens, antes citado. La burguesía no lucha por la democracia una vez que asegura su plaza en el nuevo orden alumbrado tras el derrumbe del antiguo régimen; son las clases subordinadas las que combaten de hecho por la democracia. Sólo cuando no se identifica estado liberal y democracia es cuando se puede atribuir a la burguesía un papel protagonista, ¹⁰ que no quiere decir en modo alguno que capitalismo y democracia sean fenómenos sin relación alguna, sino más bien que el desarrollo capitalista está asociado a la democracia por dos efectos estructurales: refuerza a la clase obrera, a la par que debilita a la terrateniente. En las huellas de Therborn, y frente a Moore, estos autores reivindican el decisivo papel de la clase obrera en los procesos de democratización ³.

La cuestión consiste entonces en realizar un análisis de clase que distinga el nivel de la estructura de clase basada en la organización de la producción, el nivel de las ideas y actitudes, y en fin, el nivel de la acción organizada con vistas a determinar y alcanzar los fines colectivos. En esta interpretación de la lucha de clases como ruta a la democracia, los intereses de clase nunca son obvios, inmediatos, sino socialmente contruidos, ¹⁰ que quiere decir que tanto como la clase, interesa el proceso de su organización, pues son los núcleos organizativos de las clases los que construyen socialmente los intereses y los que se dotan de recursos y establecen las estrategias para su conse-

⁷ THEHBOHN, GOHAN, «Dominación del capital y aparición de la democracia», *En Teoría*, 1, 1979, pp. 44-55.

⁸ Para el papel de la clase obrera en los procesos de transición, VALENZIJELA, J. SAMIJEL, «Labor movements in transitions to democracy», *Comparative Politics*, 21, 4, julio 1989, p. 445, cuando afirma que «prácticamente todos los procesos de democratización incluyen un fuerte aumento en la activación del movimiento obrero a través de huelgas y manifestaciones».

cución. Toda acción colectiva crea un núcleo organizativo cuyos miembros tienden a adquirir independencia respecto de la base social que representan. La autonomía de los líderes les obliga a entrar en relaciones de competencia o colaboración con otros centros de poder, lo que puede alejarlos de otras organizaciones que asumen la defensa de intereses de la misma clase y obligarles, en el curso de la acción, a redefinir los propios intereses. De ahí que a partir de una misma clase surjan organizaciones con intereses enfrentados que, sin embargo, dicen ser depositarias de los intereses objetivos de la clase: la lucha entre sindicatos, la hostilidad entre partidos de la clase obrera o de la burguesía, elemento fundamental del proceso hacia la democracia, no tendría explicación si los intereses de clase fueran transparentes o si la clase, y no la organización de clase, fuera el sujeto de la acción al que se pueden atribuir determinadas estrategias.

Cuando el análisis de clase evita el lenguaje antropomórfico y la presentación de las clases como sujetos conscientes de sí y de sus intereses que actúan con atributos personales y propone en su lugar el estudio de la acción organizada desemboca necesariamente en el análisis del proceso y de los actores. Sin duda, nunca ha existido entre el análisis estructural o macro-social y el análisis de los actores una frontera clara, definida. Ningún «decisionista» es tan insensible a los contextos en que los actores toman sus decisiones que olvide el carácter constrictivo de una situación dada, los límites objetivos de la acción. Por su parte, ningún estudio macro-orientado puede rechazar de plano el decisivo papel que juegan las élites políticas y sociales en el proceso de instauración de la democracia.

Una primera relación entre ambas estrategias podría formularse diciendo que los factores objetivos limitan lo que es posible lograr en una situación histórica, pero no determinan el desenlace. Como ha señalado Przeworski, las condiciones objetivas delimitan las posibilidades pero no permiten formular predicciones, de modo que el modelo que presenta el cambio político determinado por las condiciones es deficiente desde el punto de vista metodológico e impotente desde el político. Pero, por otra parte, la relación entre condiciones objetivas y actores no puede reducirse a un límite. Debe percibirse de forma más dinámica: los actores crean también las condiciones en las que se desarrolla su acción. Rustow lo vio con claridad cuando exigió al científico político dedicado al estudio de las transiciones un conocimiento más profundo de la historia y propuso sustituir el análisis fun-

cional por otro genérico, esto es, por el estudio del proceso de democratización en el que distinguía, aparte de una sola condición previa -la unidad nacional- una fase preparatoria, definida por una lucha política prolongada e incierta en la que «los protagonistas deben representar poderosas fuerzas sociales (típicamente clases sociales)), y una fase de decisión, en la que es fundamental el liderazgo. El desplazamiento del poder de la oligarquía a la democracia, explica Rustow, es tan fundamental que difícilmente podría escapar a los ojos de los políticos, especialistas en cuestiones de poder. Esa transición sería, entonces, un acto explícito, deliberado, de consenso entre dirigentes ⁹.

De estas estrategias de investigación se deduce, pues, una estrecha vinculación histórica entre capitalismo, liberalismo y democracia. Pero esa vinculación no depende siempre de la fortaleza de la burguesía, ya que la burguesía no siempre se ha mostrado históricamente como amiga de libertad. En la historia de la democratización, averiguar ¹⁰ que ha ocurrido con la clase obrera y con las clases medias es tan fundamental como seguir los avatares de la clase burguesa. La democracia ha sido, sobre todo en los países de Europa occidental, obra de la clase obrera que al incorporarse al sistema político extendió, con su empuje final, el voto e institucionalizó los derechos civiles. Por el contrario, la persistencia de un discurso obrero revolucionario y la fuerza de organizaciones obreras que siguen estrategias de revolución puede debilitar la consolidación de la democracia.

Estas reflexiones parecen especialmente pertinentes para el caso español. En 1931, la democracia fue instaurada por una coalición republicano-socialista que representaba intereses obreros y de las clases medias urbanas crecidas desde principios de siglo y que hablaban en lenguaje de revolución. En 1976 será de nuevo la presión de las clases medias y la clase obrera la que empuje hacia adelante el proceso de democratización impulsado por las élites políticas procedentes del propio régimen franquista y de la oposición. Sin duda, la amplitud y diversificación de las clases medias surgidas en los años sesenta y la distinta configuración de la clase obrera, pero también sus discursos y sus estrategias, explica en buena medida el diferente destino de la democracia en las transiciones de 1931 y 1976 en España.

⁹ RUSTOW, DANKWART A., «Transitions to democracy», *Comparative Politics*, 2, abril 1970, pp. 337-363.

Orígenes sociales de la democracia en España

Se puede partir, para la comprensión del proceso, de los años sesenta, ese período crucial de nuestra reciente historia. Pero no porque en ellos se produzca, desde una especie de vacío anterior, la gran transformación de la sociedad, sino porque en esa década se reanuda un proceso de cambio social, iniciado en torno a 1910 e interrumpido por la guerra civil., mientras perduraba un aparato de poder político que había pretendido congelar la historia en un glorioso pasado. La dictadura militar, eclesiástica y fascista implantada en 1939 se presentó como negación del liberalismo del siglo XIX y de la democracia republicana del XX; como intento de detener la historia y devolverla al mítico origen de la nación española, los Reyes Católicos, el Imperio, el Siglo de Oro. Veinte años después y frente a una estructura de poder congelada, como hibernada, una sociedad comenzó a ponerse de nuevo en movimiento, físico, ante todo, pero inevitablemente también moral, cultural. La contradicción llenó de frustraciones e incertidumbres pero también de expectativas y luchas la España de los años sesenta.

Una historia interrumpida que reanuda su marcha: quizá no haya mejores imágenes de ese nuevo comienzo que las de los jornaleros y campesinos pobres tomando el tren para emigrar a las ciudades o al extranjero y, en las ciudades, esos inmensos barrios, de chabolas primero, de casas baratas después, que surgen de la noche a la mañana en sus extrarradios. La primera capta el fin de la agricultura tradicional y, con ella, la desaparición de una de las grandes hipotecas que habían gravitado sobre el crecimiento económico y la modernización social: cerca de dos millones de activos agrarios se perdieron en sólo la década de 1961 a 1970. La segunda refleja el crecimiento de las ciudades, la gigantesca redistribución de la población sobre el territorio peninsular. Madrid recibió en sólo diez años 686.544 inmigrantes, 35.000 más que Barcelona, mientras Extremadura, las dos Castillas y algunas provincias andaluzas sufrían una notable sangría. Núcleos urbanos de más de 10.000 habitantes, que en conjunto pasaron de 17,3 a 22,5 millones en sólo diez años, primeros balbuceos de 10 que se llamó sociedad de consumo, el cambio de la moto de los años cincuenta por el utilitario de los sesenta y la irrupción, al volante, de una nueva clase media que protagonizó un cambio en la moral y las costumbres.

Este proceso de cambio de la sociedad, aunque impresionante en su magnitud y profundidad, no lo era tanto en su misma existencia:

el jornalero emigrando del campo para asentarse en los márgenes de las ciudades y el crecimiento de nuevas clases medias profesionales y técnicas accediendo a formas de vida no tradicionales no eran fenómenos inéditos en España, como los sociólogos del tardofranquismo, convencidos de su papel de adalides de la modernización social, han tendido a suponer. Los cambios en la agricultura tradicional y la aparición de una clase media ligada a la empresa capitalista se habían puesto ya en marcha en los años diez y veinte, con un significativo descenso de la población activa agraria mientras las mayores ciudades doblaban su población por el efecto de inmigraciones masivas: entre 1910 y 1930 cerca de millón y medio de españoles emigraron hacia las ciudades y otros dos millones marchaban al extranjero ¹⁰. Lo que define a la España de los años sesenta no es el comienzo del proceso de urbanización e industrialización, sino la reanudación de una historia paralizada por una voluntad política victoriosa al término de una guerra civil de tres años.

Hay, sin embargo, algunas notables diferencias entre esos dos períodos de cambio económico y social que permiten definir, por contraste, ¹⁰ característico de los años sesenta. Ante todo, la magnitud y duración del crecimiento industrial fueron exactamente el doble en estos años que en los veinte y vinieron precedidos de un despegue muy vivo durante la década de 1950 frente a uno más moderado en la de 1910. Si entre 1913 y 1922 la tasa anual de crecimiento del producto industrial fue del 0,93 por 100 para subir luego a un 5,52 durante toda la dictadura de Primo de Rivera, entre 1950 y 1960 llegó al 7,2:3 por 100 y se disparó al 11,13 por 100 desde ese año hasta la aparición de la crisis en 1974. Los años 1960-1970 son los «verdaderamente brillantes» de la industrialización española, con una tasa de crecimiento por encima del doble de la europea, también muy alta, punteado de unas recesiones en las que el PIB creció sólo un 4 por 100, tasa que hoy juzgaríamos de fuerte expansión ¹¹.

Un crecimiento industrial tan rápido y sostenido durante veinticinco años no podía producirse sin acarrear cambios notables y permanentes en la propia estructura industrial y en su distribución terri-

¹⁰ CAMAHEHO, JUIIS ALFONSO, *Del éxodo rural y del éxodo urbano*, Madrid, 1993, pp. 189-190.

¹¹ CARRERAS, ALBERT, «La industria: atraso y modernización», en NADAL, T.; CARRERAS, A., y SIJDHIA, C. (comps.), *La economía española en el siglo xx*, Barcelona, 1987, pp. 286-289.

torial: si hasta 1960, España tenía algunos islotes de centros fabriles dedicados a industrias tradicionales, a partir de esa fecha puede definirse como una nación industrial con producciones muy diversificadas. Con la apertura al exterior, la integración progresiva en los mercados internacionales, los flujos de capital, el turismo y las transferencias de divisas enviadas por la masa de emigrantes desde sus ciudades europeas, los años sesenta presenciaron la pérdida de peso relativo de la minería y de la producción de bienes de consumo como sectores líderes mientras las industrias productoras de bienes intermedios y de bienes de inversión pasaron a ser las dominantes. Siderurgia, metalurgia, cemento, química, fabricación de automóviles, construcción naval y fabricación de electrodomésticos y aparatos electrónicos se situaron a la cabeza de la industria que, por otra parte, rompió los límites geográficos tradicionales impuestos por la supremacía de la fabricación textil y de la industria alimenticia. Nuevos centros industriales, muy dinámicos, surgieron en ciudades como Zaragoza, Valladolid, Valencia o Sevilla: por vez primera, la industrialización se extendió por toda la geografía española de manera mucho más homogénea que en el pasado.

Este crecimiento no habría sido posible sin reconocer el fracaso de la política autárquica y sin abrir la economía española a los mercados internacionales. Con la liberalización económica, el flujo de capitales y mercancías se acompañó de una extraordinaria movilidad personal: millones de turistas invadieron España a la vez que millones de emigrantes salían a trabajar en las naciones europeas y miles de estudiantes solicitaban becas para proseguir sus estudios en universidades extranjeras, especialmente en Estados Unidos. De nuevo, no era ésta la primera vez que los españoles salían fuera de su país a trabajar y a aprender. También desde principios de siglo, la Junta para Ampliación de Estudios había becado a cientos de jóvenes universitarios para estancias de diversa duración en universidades de Alemania, Francia o el Reino Unido. De ellos se alimentaría el brillante momento de creación científica, artística y cultural que vivió España en el primer tercio de siglo. Pero una vez más, la magnitud y la duración del fenómeno son incomparables: si aquella generación constituyó una élite cultural empeñada en modernizar España proponiendo como modelo Europa, la nueva se encontró participando sin más de la cultura y las instituciones europeas. Para los españoles que salieron de su país a trabajar o a aprender en los años sesenta,

el futuro de España tenía que ser como el presente de Europa. Y ahora eso no lo creía una élite de varios cientos de intelectuales, sino miles de estudiantes y varios millones de trabajadores.

Las diferencias no afectaron, pues, únicamente al proceso material de industrialización, sino a la composición, al discurso y a la práctica de las clases obrera y profesional. En los años diez y veinte, el crecimiento económico y el cambio social se produjeron gracias al fomento de las obras públicas y de la construcción y en un marco de movilización obrera y de radical rechazo del sistema político por las clases medias, agudizados ambos en 1930 con la crisis de régimen político provocada por la caída de Primo de Rivera y por los efectos de la crisis económica mundial. Al final del período, los dirigentes obreros proclamaban la necesidad de una revolución política que abriera las puertas de una más lejana revolución social, mientras los más conspicuos representantes de la clase media diagnosticaban que era preciso destruir la monarquía para construir otro Estado a partir de fundamentos nuevos. La pesimista visión de la historia de España como un desastre, la identificación de la corona con una oligarquía cortada de la sociedad y la falta de incorporación de las nuevas clases media y obrera al sistema político provocaron en estas clases un sentimiento generalizado de alienación respecto del sistema político y del mismo Estado que llevó incluso a sus líderes intelectuales -por otro lado, nada revolucionarios como Ortega- a propugnar la necesidad de destruirlo para levantar, de sus cenizas, un Estado diferente ¹².

Se produjo entonces una confluencia entre amplios sectores de la clase media funcionarial y profesional y las organizaciones obreras que desembocó en la coalición republicano-socialista y en la revitalización de un discurso de revolución popular contra la monarquía, cuyos contenido y estructura pueden remontarse a la revolución de septiembre de 1868. Revolución era la palabra que en 1930 expresaba la percepción que de sí mismas tenían la clase media profesional y la clase obrera en su relación con la monarquía: si Isabel II había llegado a ser «esa señora imposible» incluso para personajes de su propio círculo, Alfonso XIII era el señor al que antiguos ministros

¹² «¡Españoles, vuestro Estado no existe! ¡Heconstruido!», escribía ORTEGA en *El Sol* el 15 de noviembre de 1930, pero su convicción de que el Estado era poco más que el comité de defensa mutua de la oligarquía era común a los miembros de su generación.

prometían solemnemente no volver a servir. La República no fue resultado orgánico de una expansiva cultura democrática que hubiera impregnado lenta y progresivamente a las nuevas clases obreras y medias crecidas en las dos décadas anteriores. La República fue sentida y vivida como una revolución, como negación de todo lo anterior, como nuevo punto de partida, como afirmación revolucionaria del pueblo --obreros y clase media- contra el rey, no como culminación de un proceso de transición a un régimen democrático basado en un generalizado consenso social.

El proyecto de las clases medias republicanas consistía en fundar el nuevo régimen sobre una revolución política que inmediatamente renunciaría a serlo para convertirse en democracia. La democracia, por así decir, vendría después de la revolución, sería su resultado, su fruto. La cuestión fue que, por una suma de conflictos históricos (luchas entre obreros y patronos, entre catolicismo y laicismo, entre militarismo y sociedad civil, entre centralismo y autonomía) con los derivados de la propia coyuntura sociopolítica de los años treinta (crisis económica, fragmentación de la coalición republicano-obrera, luchas entre socialistas y anarquistas, resistencias de la reacción, escisión de la clase media), la República no contempló el asentamiento de la primera democracia española, sino, por el contrario, la persistencia de una expectativa de revolución frente a diversos proyectos de reacción. La revolución popular de 1931 no llegó a consolidarse como democracia política ni los valores propios de una cultura política democrática llegaron a impregnar a una mayoría social. La clase obrera interrumpió su proceso de incorporación a las instituciones políticas mientras que el sector de la clase media se alienó de la República y propugnó la necesidad de una segunda revolución. Un nuevo lenguaje de revolución que se adjetivaba de verdadera, más honda, contra el Estado burgués y contra la sociedad capitalista, sustituyó en amplios sectores de la clase obrera y de la clase media al discurso de revolución contra la monarquía que había dominado en 1930. La revolución política que dirigieron los partidos de clase media de 1931 fue seguida de los intentos de revolución social o sindical protagonizada por el anarcosindicalismo desde 1932 y por las organizaciones obreras y el partido socialista en 1934¹³.

13: JULIÁ, SANTOS, «De revolución popular a revolución obrera», *Historia Social*, 1, primavera-verano 1988, pp. 29-43. Para la persistencia de la «lógica insurreccio-

La diferencia más notable entre el proceso sociopolítico que condujo a la República con los años sesenta radica en que las nuevas clases media y obrera experimentaron transformaciones de tal magnitud en su composición interna y en su relación con las empresas y la política que acabaron por sustituir el lenguaje de revolución hablado por sus antecesores de los años diez y veinte por un nuevo lenguaje de democracia, sin verdadero arraigo hasta entonces en la sociedad española. Las nuevas clases medias de los años sesenta no estaban formadas ya mayoritariamente, como durante el primer tercio de siglo, por profesionales liberales alienados del Estado y críticos de la sociedad, herederos del viejo lenguaje de la revolución popular contra la monarquía, sino por empleados de los servicios, economistas, vendedores, técnicos, directivos de grandes empresas, empresarios. Fue así la primera clase media española que, al incorporarse profesional, orgánicamente a la empresa capitalista dejó de ver en ella el paradigma de la ilegitimidad, el enemigo a destruir: en una encuesta realizada al final de la década, el 67 por 100 de los profesionales y el 49 por 100 de los empleados de Madrid (que ascendían al 60 por 100 si eran altos empleados) opinaba que las cosas irían peor si el Estado fuera propietario de todas las industrias importantes, contra el 35 por 100 que, en ambas categorías, opinaba que irían mejor 14. Simultáneamente, al acceder muchos de sus miembros a la función pública después de demostrar sus méritos en reñidas oposiciones a los diferentes cuerpos, y al incorporarse a una administración relativamente diferenciada del gobierno, comenzó a considerarse políticamente neutral: fue la primera clase de funcionarios que pudo distinguir en España entre servicio al Estado y servicio al gobierno. Podría decirse que en los años sesenta la clase media, desde los tiempos de Larra dubitativa respecto a su verdadera posición, se incorporó definitivamente a la empresa capitalista y al Estado.

Mientras tanto, la clase obrera experimentaba una rápida transformación que la diferenciaba nítidamente del primer proletariado

nal» en este período, UCEALY-DA CAL, ENRIC, y TAVERA GARCÍA, SUSANNA, «Una revolución dentro de otra: la lógica insurreccional en la política española, 1924-1934», *Ayer*, 13, 1994, pp. 115-146.

¹⁴ *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Madrid, FOESSA, 1970, pp. 430-431 (levantado por la censura cuando ya estaba compuesto, paginado y hasta incluido en el índice, el capítulo de este informe dedicado a la política circular, sin embargo, de forma clandestina).

del siglo. El crecimiento económico fue suficientemente duradero y sostenido para que los jornaleros que llegaban del campo pasaran de la chabola y del realquiler a la vivienda de promoción oficial, y produjo una diversificación tan notable de la industria que sus hijos pudieron transformarse en obreros calificados. Las ciudades sufrieron un rápido proceso de segmentación espacial y social al elevarse, en sus márgenes, barrios enteros habitados por esta nueva clase obrera. De nuevo, el proceso no es enteramente original de los años sesenta, sino que se había iniciado en los años diez y veinte con el caótico crecimiento de los extrarradios de las grandes ciudades, forma de segmentación de la vieja ciudad protoindustrial. Pero aquel incipiente proceso de urbanización no llegó a culminar con la transformación de los extrarradios en barrios incorporados a la ciudad: la crisis económica de 1930 que afectó sobre todo al sector de la construcción impidió llevar adelante los proyectos de edificación de colonias de casas baratas para obreros. Podría decirse, pues, que la primera clase obrera incorporada de por vida a la ciudad y a la gran industria vio la luz en España en los años sesenta; no que no hubiera antes obreros industriales, sino que no había una clase obrera industrial de ámbito nacional, presente en todas las más importantes ciudades, trabajando en fábricas de tamaño medio y grande, de más de 100 obreros y en industrias como la química, los transformados metálicos, la construcción naval, la siderurgia, la fabricación de automóviles o electrodomésticos.

Ni esta nueva clase obrera ni las clases medias incorporadas a diversas formas de empresa capitalista recuperaron el lenguaje de la revolución que fue el propio de sus antecesores de los años veinte y treinta: ni revolución popular contra la dictadura; ni revolución obrera contra el capital; república y socialismo como proyectos o ideales políticos dejaron paso a una, primero tímida, luego más vigorosa reivindicación de la democracia. No es que se recogiese la herencia de una cultura política democrática que hubiera sido brutalmente reprimida por el franquismo pero que habría pervivido en las familias o en las pequeñas comunidades; sino que el lenguaje de la revolución popular o social del primer tercio de siglo, liquidado con el fin de la guerra, fue sustituido por un nuevo lenguaje de la democracia: más que recuperar una supuesta tradición democrática perdida o derrotada en la guerra civil, lo que aconteció fue una lenta incorporación

de nuevos valores democráticos en la segunda mitad de los años sesenta y primera de los setenta.

Esto es 10 que parece deducirse de los estudios sobre actitudes políticas realizados en la época. En 1966 se preguntó por vez primera a una muestra representativa de españoles qué sistema político preferían, si uno en el que las decisiones se tomaran por «un grupo de personas elegidas por los ciudadanos» u otro en que «una sola persona decida por nosotros». Las respuestas y su evolución en el tiempo son significativas de una situación en la que una minoría se muestra consistentemente autoritaria mientras la mayoría, que carece de cultura cívica y prefiere no responder a la pregunta en 1955, abandona paulatinamente esa actitud para incorporar valores democráticos ¹⁵:

	1966	1974	1976	1982
Una sola persona que decida	11	18	8	7
Elegidas por los ciudadanos.....	35	60	78	81
No respuesta.....	54	22	14	12

Es curioso, pero muy coherente, que esos porcentajes coincidan con la evolución de las actividades favorables o desfavorables al ingreso de España en el Mercado Común Europeo: si en 1966 sólo se mostraba a favor del ingreso el 33 por 100 mientras un 60 por 100 no respondía a la pregunta, en 1973, los porcentajes se han más que invertido: el 73 por 100 se manifiesta favorable y sólo un 23 por 100 no contesta: en menos de diez años, los españoles habían entendido que su futuro era Europa.

	1966	1973
Desfavorable	7	5
Favorable	33	74
No respuesta	60	21

La incipiente impregnación de valores democráticos debe relacionarse, en 10 que respecta a la clase obrera, con la nueva práctica sin-

¹⁵ Los datos de los cuadros siguientes son de LÓPEZ PINTOR, RAFAEL, *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pp. 84-85, que cita diversas encuestas de la época.

dical derivada del diferente lugar que ocupaba en la sociedad. Desde los primeros años sesenta, a la edificación de las grandes barriadas obreras, a la entrada de miles de obreros en fábricas, a la incorporación en suma de la clase obrera a la sociedad industrial y capitalista, acompañó una práctica sindical que combinaba la negociación de contratos de trabajo y la resolución negociada de los llamados conflictos colectivos con la convocatoria de huelgas por medio de organizaciones clandestinas que, sin embargo, actuaban en el marco institucional del régimen franquista. La estrategia de negociación y lucha y la presencia de representantes elegidos por los obreros en los sindicatos oficiales condujo a la obtención de mejoras salariales y a la declaración de huelgas, que volvieron a ser frecuentes desde 1962, especialmente en los sectores más modernos, como el metal en todas sus ramas. Es significativo que este resurgir de la acción reivindicativa obrera no se apoyara en los dos grandes sindicatos históricos, sino que fuera protagonizado por un sindicalismo de nuevo cuño y de reciente creación, Comisiones Obreras, que aparecía fuerte en los nuevos núcleos industriales y en los sectores de mayor expansión industrial ¹⁶.

Clase obrera, huelgas, sindicatos: parecería que se reproducían también las condiciones que condujeron al gran movimiento popular contra la monarquía de 1930. Pero si se lee a los analistas contemporáneos de estos movimientos huelguísticos, se tropezará continuamente con lamentos sobre lo que se llamaba bajo nivel de conciencia de clase y sobre la importancia que los intereses económicos adquirirían en el despertar de la oposición obrera: el principal factor desencadenante de las huelgas era la obtención de mejoras salariales ¹⁷. El sindicato y la huelga comenzaron a ser predominantemente instrumentos de reivindicación laboral, y no -como en los años veinte y

¹⁶ La importancia de las transformaciones de la clase obrera en el crecimiento de un nuevo movimiento obrero que implicaba una ruptura de continuidad con el pasado ha sido analizado para la Gran Barcelona por BALFOUH, SEBASTIAN, *Uniclarship, workers and the city. Labour in Greater Barcelona since 1939*, Oxford, 1989, pp. 41-61.

¹⁷ GARCÍA, ENRIQUE, «El movimiento obrero en Madrid: los metalúrgicos», en *Cuadernos de Huedo Ibérico*, 3, octubre-noviembre 1965, pp. 97-102, para la débil conciencia de clase e informes policiales para la «manifiesta impaciencia de los productores en general para conseguir niveles de vida superiores» que atribuye a «contagio de los productores españoles en el extranjero», citados por YSÁS, PERE. «Huelga laboral y huelga política. España, 1939-75», *Ayer*, 4, 1991, pp. 202-203.

treinta- vanguardia política de la clase obrera y antesala de la insurrección o sujeto de la revolución. El sustancial incremento en el número de huelgas, de huelguistas y de horas de trabajo perdidas nunca desembocó, a pesar de los esfuerzos encaminados en ese sentido, en una huelga general política que derrocaria al régimen de Franco.

Ahora bien, lo que probablemente escapara a esos desalentados observadores de la época fue que al defender reivindicaciones de carácter laboral en el marco de una dictadura, los obreros acumulaban una gran experiencia en la negociación de contratos de trabajo que necesariamente conducía al desarrollo, si no de una conciencia revolucionaria, sí de valores democráticos, pues era condición de una defensa eficaz de sus intereses laborales disponer de sindicatos libres. De modo que la solidaridad con otros trabajadores en huelga, la libertad sindical y, de rechazo, la democracia política, comenzaron a incorporarse a las plataformas reivindicativas: se iba a la huelga por motivos económicos, pero al defender esos intereses se reivindicaba también la libertad de organizarse para defenderlos o se mostraba solidaridad con quienes se encontraban ya en huelga defendiéndolos ¹⁸. Esa simple realidad llenó de otro contenido político la reivindicación obrera: el sindicato dejó de percibirse como agente de la revolución social mientras la misma revolución como objetivo político a largo plazo, siempre presente en el sindicalismo español de la preguerra, dejó paso a la reivindicación de «un marco de libertades democráticas» ¹⁹. Nunca antes el sindicalismo se había relacionado con la política en España bajo esta óptica.

Si el horizonte político de la clase obrera movilizada se dirigía a la obtención de unas libertades que le permitieran organizarse sindicalmente para la defensa de sus intereses, el de la clase media no pasó del de una democracia compatible con el orden. Sin duda, era entre profesionales, cuadros medios y directivos de empresa donde más extendidos se encontraban los valores democráticos y donde más mayoritaria aparecía la aptitud favorable al ingreso de España en el Mercado Común Europeo o a la existencia de partidos. Pero, si se ex-

¹⁸ Ver el análisis de las huelgas de los años 1966 y 1967 realizado por MAHAVALL, JOSÉ MAHIA, en *El desarrollo económico y la clase obrera*, Barcelona, 1970, pp. 130 y ss.

¹⁹ PÉREZ DÍAZ, VÍCTOR, *Clase obrera, partidos y sindicatos*, Madrid, 1979, pp. 19-22.

Orígenes sociales de la democracia en España

ceptúan los estudiantes universitarios -que convirtieron a la Universidad desde mediados los años sesenta en una institución de oposición al régimen-, la ascendente clase media española no se movilizó de forma masiva contra el franquismo, como sí lo había hecho contra la monarquía alfonsina. Se puede decir que la represión no bajó nunca la guardia y que en un régimen de estricta vigilancia policial pretender el éxito de una huelga general política o una movilización masiva contra la dictadura no pasaba de ser una quimera. Pero si los primeros estudios sociológicos no engañan, podrá aventurarse una razón complementaria: la mayoría de los españoles situaba, de forma consistente aunque ligeramente decreciente, la paz y de orden como valores políticos prioritarios, muy por encima de la libertad y la democracia; se era demócrata siempre que serlo no implicara un desorden generalizado. Si se toman los valores de justicia, libertad y democracia como típicamente liberales, y los de estabilidad, orden y paz como conservadores, entonces resuharía que los españoles fueron impregnándose paulatinamente de valores liberales -antes de justicia que de democracia o libertad- sobre un fondo de consistente conservadurismo.

	1966		1975		1976	
Justicia	14		23		27	
Libertad	3		5		7	
Democracia	3	20	5	33	6	40
Estabilidad	2		4		3	
()rden	9		7		5	
Paz	57	68	45	56	36	44

No quiere esto decir que, con el desarrollo económico y la paz social, el régimen franquista haya conquistado una legitimidad de la que careció en su origen y que los españoles se haya identificado positiva, activamente con él. Lo que revela esa evolución de las actitudes políticas es que la emergencia de valores democráticos se produjo en el marco de una larga dictadura establecida como resultado de una guerra civil, lo que evidentemente definió con esa peculiar predilección por la paz y el orden el proceso de incorporación de los nuevos valores políticos. La percepción mayoritaria aparece cargada, pues, de un componente cívico: puesto que en una sociedad que cambiaba a ojos vistas en la dirección de los países europeos, el régimen

no podría perdurar más allá de la vida de Franco, ¿para qué movilizarse por su derrocamiento si hacerlo implicaba un desorden radical y el riesgo de lo desconocido? La adaptación social al régimen de Franco, implícita en esta actitud, le aseguró hasta sus dos últimos años niveles de conflictividad muy inferiores a los que hubo de soportar la monarquía de Alfonso XIII y la República y configuró una forma muy extendida de cinismo político, que impregnó esa lenta asimilación de valores democráticos: la democracia estaba bien con tal de que no se arriesgara el orden.

y aquí radica una de las razones de que ni los proyectos de continuismo del franquismo, ni los de ruptura con él, consiguieran la adhesión activa de los españoles. En los últimos años del régimen se formularon diversas estrategias para el futuro que o bien pretendían continuarlo sobre una base ligeramente modificada por una apertura controlada y muy limitada o bien proyectaban una ruptura radical que abriera el camino hacia conquistas superiores. Los continuistas no contaron con que si los españoles querían paz y orden, también se inclinaban por Europa y el multipartidismo; los rupturistas no percibieron que si querían libertad y democracia, mantenían entre sus opciones preferidas la paz y el orden.

Se produjo así una evidente distancia entre la clase política del franquismo y los dirigentes de la oposición, por una parte, y la mayoría de la población que asimiló los valores democráticos como elementos de una cultura política caracterizada hasta entonces por el predominio de valores conservadores. Los primeros confundieron la adaptación pasiva a la dictadura con el apoyo activo al régimen en razón de su eficacia económica. Los continuistas pretendieron que el régimen de Franco había conquistado la legitimidad gracias a 10 que se denominó franquismo sociológico, la aparición de una numerosa clase media y trabajadora que había accedido de forma masiva a los bienes de consumo duradero. Basados en tal presunción, y disponiendo del control de un ampliado aparato de Estado, de una numerosa burocracia y de la fidelidad de las fuerzas armadas y de seguridad idearon una operación por la que el mismo régimen, concediendo una limitada apertura política, podría mantenerse indefinidamente sobre sus bases tradicionales: habían perdido de vista que si la mayoría de los españoles no se había manifestado de forma activa por la democracia, sí habían mostrado su preferencia por un sistema político en el que las decisiones se tomaran por «un grupo de personas elegidas

por los ciudadanos» y no «por una sola persona que decida por nosotros».

Pero en esa peculiar asimilación de los valores democráticos radica también la razón del reiterado fracaso de las llamadas a una huelga general de contenido político que acabara con la dictadura, desde la primera convocatoria de huelga nacional pacífica en junio de 1958 hasta la última de huelga general de noviembre de 1976. Los rupturistas no renunciaron a un proyecto político que implicaba el derrocamiento del dictador en el marco de una acción de masas dirigida por una amplia coalición de fuerzas democráticas que nombraría un gobierno provisional. La oposición de izquierda percibía la caída de la dictadura y la batalla final por la democracia de acuerdo con un guión que repetía en su letra y en sus protagonistas lo ocurrido en 1930: un amplio movimiento popular que desembocaría en una huelga general administrada políticamente por un gobierno provisional en el que la oposición tendría el papel dirigente y sería la encargada de instaurar una democracia avanzada como vía a una futura transición al socialismo.

Este era el marco previsto de la instauración de la democracia como ruptura. No es posible entrar aquí en el análisis de este proyecto, en lo que pudo tener de puramente especulativo, en su pretensión de repetir páginas de la historia pasada. La realidad fue que mientras la oposición creaba plataformas democráticas, muy pocos españoles corrieron a engrosar las filas de los partidos y sindicatos que deberían dirigir esa ruptura. Los socialistas no contaban en 1975 con más de 5.000 afiliados en el interior y en el exterior, y los comunistas, mejor organizados y más activos en la oposición a la dictadura, no debían de llegar a los 15.000. Sin duda, a medida que se acercaba el fin del dictador, las encuestas anotaban el lento crecimiento de los porcentajes de quienes preferían la democracia y la libertad al orden y la seguridad, pero esa preferencia, que no llegó a ser mayoritaria hasta la muerte de Franco, nunca fue suficiente para engrosar las filas de los partidos de oposición ni para secundar las llamadas a la huelga general. La instauración de la democracia nunca sería el resultado de una irresistible movilización popular.

El hecho de que no se produjera nunca un movimiento popular por la democracia de la envergadura del que se produjo en 1930 por la República y de que la llamada a una huelga general, convocada por última vez en noviembre de 1976, no encontrara nunca un ma-

sivo apoyo popular, indica bien que entre la mayoría de las nuevas clases media y obrera la voz democracia no tenía el mismo valor, ni ocupaba el mismo lugar, que entre los dirigentes de los sindicatos obreros y de los partidos de izquierda, cuya fuerza para impedir una política continuista no era suficiente, sin embargo, para imponer una política rupturista²⁰. De hecho, la oposición de izquierda se desplazó de su política de ruptura a otra de reforma pactada cuando la presión obrera, que había llegado a un punto culminante en los primeros meses de 1976, no encontró en el conjunto de la población eco suficiente para forzar una salida al estilo de 1931, con un gobierno provisional que dirigiera el proceso de transición. Intentar una explicación de esa distancia entre la estrategia rupturista y lo que la mayoría de la gente estaba dispuesta a hacer para instaurar una democracia ayuda a entender la forma en que la asimilación de una cultura política democrática impregnada de valores conservadores determinó el concreto proceso de transición.

Pues, en efecto, la reivindicación de la democracia por los dirigentes de los grupos y partidos de oposición adoptó a menudo un valor instrumental, como ariete de lucha contra la dictadura, en un primer momento; como vía hacia lo que se llamaba otro modelo de sociedad, después. Pocas veces la democracia se reivindicó, por una generación de líderes políticos y sindicales formados en el marxismo, como un valor en sí: la democracia era la nueva forma política del dominio burgués reconstruido sobre bases modernas, industriales y neocapitalistas. Aun así, era preciso luchar por ella porque ampliar el espacio de la oposición al régimen exigía enarbolar valores políticos aceptados por amplios sectores sociales y porque, frente a la dictadura, la reivindicación de libertad y la defensa de los derechos humanos era la vía para reconstruir un frente interclasista en el que se encontraran desde el obrero consciente hasta el burgués liberal pasando por los intelectuales radicalizados de clase media: una especie de frentepopulismo que desembocaría en una democracia de tipo superior o avanzado. Eran los tiempos en los que toda la oposición se presentaba como demócrata, aunque no faltaran los que se apresuraban a aclarar que la suya no sería una democracia formal burgue-

²⁰ La forma en que se efectuó la transición dejó «disappointed» a muchos dirigentes de Comisiones Obreras, especialmente en Barcelona, según M. FISHMAN, ROBERT, *Working-class organization and the return of democracy in Spain*, Ithaca, 1990, p.146.

sía, sino la profunda, la social o la que conduciría al socialismo. Todavía en marzo de 1979, votar a la izquierda se presentaba en la revista *Triunfo* como servidumbre temporal porque era preciso defender y consolidar la democracia hasta «que más tarde tengamos la ocasión de proyectarnos de otra forma»²¹.

En todo caso, el hecho de que la movilización contra la dictadura no se expresara en términos de revolución, sino en términos de democracia (aunque fuera considerada como vía hacia superiores conquistas) pone de manifiesto el profundo cambio en la cultura política experimentado por amplios sectores sociales en relación con el primer tercio de siglo. Entonces, la democracia no pasaba de ser un valor reivindicado por una minoría social y hasta esa minoría pensaba que no podría establecerse, sino como fruto de una revolución. La democracia, por así decir, venía después de la revolución. Los dirigentes republicanos que habían reivindicado en su primera madurez la democracia como valor político supremo, situaron desde 1925 por encima de ella la revolución. Y hasta alguien tan expresamente democrata como Azaña defendió en 1934 que salvaguardar la revolución de 1931 era antes que atenerse a procedimientos democráticos. Que ahora, en los años sesenta y setenta, hasta los dirigentes que situaban la revolución en su horizonte político la mantuvieran en un segundo plano —o no hablaran de ella— y pusieran todo el énfasis en la democracia indica bien el cambio profundo de mentalidad entre esas dos generaciones.

Esta actitud favorable a la democracia, pero temerosa de una quiebra de la paz social, a la vez que puede explicar el fracaso de las políticas continuista y rupturista ayuda a entender que la dirección política del proceso de transición recayera en el sector de las fuerzas del régimen de Franco que asimiló la reivindicación de democracia y libertad a la vez que aseguró el proceso de su instauración dentro de la legalidad vigente y sin quebranto del orden social y político. Y es esa misma actitud la que explica que, desde la misma instauración de la democracia, los españoles hayan preferido invariablemente la opción política que mejor garantizaba a sus ojos la democracia y el orden. Desde las elecciones de 1977, el partido que ha conseguido la victoria es el que era percibido por los electores como más cercano a la posición de centro" en la que se autoubicaba la mayoría. Es signi-

²¹ «El voto a la izquierda», *Triunfo*, 3 de marzo de 1979.

ficativo a este respecto que cuando los dirigentes socialistas, y muy especialmente Felipe González, apostaron por convertir a un partido de oposición en partido de gobierno lo desplazaron significativamente hacia el centro y lo presentaron como «referente de tranquilidad» para «todos los españoles»²².

Desde entonces, la consistente legitimidad de que goza la democracia entre los españoles se acompaña de un notable desinterés por la política: en tal aparente contradicción parece discurrir nuestra vida política. Las razones que se han aducido para explicarla son múltiples: la permanencia de un legado franquista que, más que inculcar valores autoritarios, habría dejado como secuela un interés prioritario por lo privado, por el consumo y el gasto, por los valores materiales frente a los que miran más a la calidad de la vida social y a la participación en tareas colectivas, y una dejación al Estado de todo lo que afecte a los intereses colectivos. De hecho, un elevado porcentaje de españoles tendía, en los primeros años ochenta, a transferir al Estado la solución de todos los problemas sociales, y al mismo tiempo mostraba una persistente desconfianza ante los políticos y un claro desinterés en la política²³.

Sería posible otra explicación: que el 80 por 100 de los españoles prefieran la democracia a cualquier otra forma de gobierno y que un porcentaje sensiblemente igual diga estar poco o nada interesado en política no demostraría más que los españoles repiten exactamente las respuestas a esas preguntas que ofrecen los europeos. Legitimidad de la democracia, satisfacción relativa por su funcionamiento, ubicación en el centro político, preferencia por las reformas antes que por la revolución, desinterés por la política o, en general, por los asuntos de gobierno es la mezcla de valores que constituyen la cultura política de las democracias de nuestro tiempo. No es muy excitante, pero eso es todo lo que hay y en eso, como en tantas otras cosas, España también dejó de ser diferente desde los años sesenta.

²² Entrevista de Felipe González por Juan Luis Cebrían, *El País*, 14 de junio de 1979. JULIÁ, SANTOS, «The ideological conversion of the leaders of the PSOE, 1976-1979», en LANNON, F., y PRESTON, P., *Elites and power in Twentieth Century Spain*, Oxford, 1990, pp. 268-285.

²³ BENEDICTO, JORGE, «Sistemas de valores y pautas de cultura política predominantes en la sociedad española (1876-1985)», en TEZANOS, J. F.; COTALERO, R., y DE BLAS, A. (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989, pp. 645-678.

Si'ndicalismo y transición política en España

*Manuel Redero San Román
Tomás Pérez Delgado*

Este trabajo pretende analizar el papel jugado por los sindicatos democráticos, en especial CCOO y IJGT, desde el final del franquismo hasta el comienzo de la consolidación democrática, al igual que estudiar la articulación del modelo sindical surgido en estos años y la configuración del nuevo sistema de relaciones laborales. Estas cuestiones no pueden abordarse sin el referente de la situación política o sin el examen de las relaciones que el movimiento sindical establece con el Estado y sus instituciones, así como con las fuerzas políticas y la patronal, ni prescindir tampoco de la coyuntura económica sobre la que actúa. Metodológicamente, pues, se ha abandonado en este trabajo el análisis exclusivo de la dinámica generada por los propios sindicatos para integrarla en un contexto más general, donde entra en consideración la influencia de factores diversos.

1. Un poder sindical de oposición en la crisis del franquismo

Desde finales de los años cincuenta la liberalización de las relaciones laborales supuso la introducción de anticuerpos en el viejo aparato del sindicalismo vertical, de consecuencias imprevisibles. El modelo autoritario puro de sindicalismo franquista destinado a disciplinar y reprimir a los trabajadores, compensado con una cierta protección de algunos derechos individuales en el marco de una pretendida

conciliación de intereses, sobre la base de un apoyo tácito de los grupos sociales y económicos que sostenían al régimen, comenzó a modificarse ¹. La ruptura más fuerte se produjo como consecuencia de la promulgación de la Ley de Convenios Colectivos de abril de 1958 que, modificada mínimamente por la Ley de diciembre de 1973, buscaba de forma más decidida regular las condiciones de trabajo, flexibilizar el mercado laboral y establecer el nivel salarial en función de la capacidad de cada empresa, vinculando los salarios a la productividad como contemplaba el Informe del Banco Mundial, en una apuesta decidida por la racionalización capitalista ².

La liberalización sufrida en el campo laboral no era, empero, más que una dimensión de un proceso más amplio y complejo de modernización económica y social concebida como respuesta y superación al agotado modelo de desarrollo autárquico impuesto en España después de la Guerra Civil, cuando ya se había sobrepasado el nivel productivo de los años de la Segunda República.

Constreñido el crecimiento de la economía española por un fuerte déficit exterior y en medio de tensiones inflacionistas, el nuevo Gobierno nombrado en febrero de 1957 impulsó una serie de medidas destinadas a aumentar la presión fiscal, anular el sistema de cambios múltiples y la emisión de deuda pública automáticamente pignorable y devaluar la peseta, al tiempo que flexibilizaba las relaciones laborales con la implantación de los convenios colectivos e intensificaba la inserción de España en el complejo institucional del mundo occidental (OECE, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial...) ³. Con el apoyo técnico y financiero de estas instituciones internacionales, se intensificó el ajuste de la economía española restableciendo su equilibrio interno y externo mediante el Decreto-ley 10/1959 de Nueva Ordenación Económica, conocido como Plan de Estabilización. Se

¹ Para el estudio de las primeras fases del sindicalismo oficial pueden verse, entre otros, los trabajos de APARICIO, M. A., *Sindicalismo y formación del Estado franquista*, EUNIBAR, Barcelona, 1979, y MOLINERO, C., e YSÀS, P., «Productores disciplinados: control y represión laboral durante el franquismo. 1939-1958», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 3, Madrid, 1993, pp. 33-49.

² HUIZ, D., «De la supervivencia a la negociación. Actitudes obreras en las primeras décadas de la dictadura (1939-1958)», en HUIZ, D. (dir.), *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*, Madrid, 1993, p. 66.

³ FONTANA, J., y NADAL, J., «España, 1914-1970», en CIPOLLA, C. M. (ed.), *Historia económica de Europa. (6) Economías contemporáneas*, Barcelona, 1980, pp. 146-150.

liberalizan los intercambios comerciales y se regulan las inversiones de capital extranjero en España en un momento de expansión del capitalismo internacional, se eliminan organismos interventores y se estabilizan los precios. En el contexto de un proceso de amplia liberalización económica, que sufrirá un cierto retroceso a posiciones más intervencionistas a partir de 1964 con los Planes de Desarrollo, con la ayuda del dinero del turismo, las remesas de los emigrantes y las inversiones extranjeras se sientan las bases de una importante expansión del capitalismo español, que conseguirá alcanzar un crecimiento medio del 7 por 100 del PIE entre 1961 y 1974, no superado por ningún país de la OCDE, excepción hecha de Japón⁴. Implícitamente se reconocía que, al margen de la retórica corporativista, la opción de futuro más viable de la economía española se hallaba en su integración con el capitalismo del mundo occidental.

El alto crecimiento de la economía española acarrió una notable transformación estructural. La agricultura disminuyó considerablemente su tamaño y redujo su peso en el PIB, cayendo en 1974 al 10,6 por 100; la industria, sobre la que en gran medida se asentó la expansión económica, alcanzó un 42,2 por 100, modernizó su tecnología, sufrió una tendencia a la concentración empresarial y tuvo fuertes aumentos en la productividad; los servicios, que alcanzaron el 47,2 por 100, cimentaron su progreso fundamentalmente en la intensidad del fenómeno urbanístico, las nuevas realidades del transporte y comunicaciones y el creciente turismo⁵.

Al compás de estas históricas transformaciones económicas, y en buena medida por estímulo de ellas, se produjo en España un gran dinamismo social que llevó aparejada una profunda mutación de la tradicional estructura de clases y de las relaciones de poder entre ellas. Se esfumaba la composición clasista propia de una sociedad rural con algunos islotes industriales y amanecía una estructura de clases propia de un país urbano en fase de modernización muy rápida, que había conocido un proceso industrializador intenso, un amplio desarro-

⁴ GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en NADAL, J.; CARRERAS, A., Y SUDHIA, A. (comps.), *La economía española en el siglo xx. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987, pp. 180-183.

⁵ CARRERAS, A., «La industria: Atraso y Modernización», en NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÁ, C. (comps.), *La economía..., op. cit.*, pp. 280-312, y MAHTINEZ SERRANO, J. A., *Y otros, Economía española: 1960-1980. Crecimiento y cambio estructural*, Madrid, 1982.

110 del sector terciario y la extensión de un relativo bienestar a numerosos sectores sociales. La población activa agraria que en 1940 alcanzaba el 51,8 por 100 de la población activa total, en 1976 había descendido a un 20,7 por 100, frente al 36,6 por 100 que retenía el sector industrial, o el 40,6 por 100 el sector servicios, tras haber superado estos últimos los niveles del 24 por 100 y 24,1 por 100, respectivamente, referidos al citado año de postguerra. Sin duda, la estructura de clases que surgía con vigor a partir de los años sesenta se caracterizaba por ser más diversa y dinámica que la que estaba desapareciendo, merced a la mayor complejidad en la división del trabajo que ahora conocía la sociedad española. En este contexto de transmutación del sistema de clases hay que considerar la evolución de la población activa asalariada, que si en 1950 se cifraba (en miles) en 2.530,5 trabajadores de la agricultura, 2.345,7 de la industria y 2.110,7 de los servicios, se había situado ya en 1970 en 1.090,2, 4.078,2 y 3.090,1 respectivamente ⁶.

Esta profunda alteración de la composición de la población activa ayuda a explicar el nacimiento de una nueva clase obrera nacional, articulada «con referentes organizativos, sindicales y políticos comunes» ⁷, aunque cada vez más variada internamente por la creciente diversificación de su ocupación y de su nivel salarial. En proceso de recuperación de su derrota histórica en la Guerra Civil, emerge ahora con caracteres muy diferentes a los conocidos hasta entonces. Configurada con sectores asalariados diversos, sin embargo su núcleo básico está formado esencialmente por obreros industriales y de servicios que en 1976 han llegado a suponer, con 5.262,9 (en miles), el 42,1 por 100 de toda la población activa ⁸, con un aumento especial de los trabajadores de las industrias fabriles, seguidos de los de la construcción y los transportes, frente a los de las industrias extractivas en constante disminución.

En los años finales del franquismo esta clase obrera está extendida por amplias zonas del país, expandiéndose desde sus asentamientos tradicionales —Cataluña, País Vasco y Asturias— a otros de

⁶ BULTÓ MARTÍNEZ, I., y otros, *Estudios sociológicos sobre la situación social en España*, 1975, Madrid, 1976, p. 721.

⁷ FORCADELL, C., y MONTERO, L., «Del campo a la ciudad: Zaragoza en el nuevo sindicalismo de CCOO», en RUIZ, D. (dir.), *Historia...*, op. cit., p. 316.

⁸ TEZANOS, J. F., *Estructura de clases y conflictos de poder en la España post-franquista*, Madrid, 1978, pp. 275-279.

reciente configuración —Madrid, Pamplona, Sevilla, Valencia, Zaragoza, Valladolid, etc.— y proyecta su influencia sobre toda la sociedad, si bien de forma desigual. Desde mediados de los años sesenta ha conocido un lento proceso de homologación con la clase obrera de otros países europeos, despojándose de su permanente condición de proletaria, abandonando la situación de pobreza estructural e inalterable, experimentando una relativa movilidad social, reduciendo su nivel de analfabetismo, sobre todo en las jóvenes generaciones y adquiriendo una cierta cultura política. Esta influyente clase obrera ha perfilado su composición interna, acrecentando de forma progresiva el número de sus miembros calificados a partir de 1964 en un proceso intenso de cualificación. Si en esa fecha el número de obreros industriales calificados (en miles) era de 2.644,2 frente a los 1.171,5 no calificados, en 1970 la diferencia es significativamente mayor, con tendencia a incrementarse, situándose en los 3.097,3 y 1.087,1 respectivamente ⁹.

En definitiva, esta clase obrera se encuentra objetivamente bastante integrada en los mecanismos del sistema capitalista, no obstante cuestionado ideológicamente por algunos sectores de ella, y demanda un mejor reparto de la riqueza generada en el fuerte crecimiento económico de estos años. El que el desarrollo de la economía española no esté ya a expensas de la limitación en las retribuciones de los trabajadores, sino en función de una mayor productividad permite la satisfacción de unas expectativas salariales que un pujante movimiento obrero demandará con ahínco; conseguirá el incremento continuado de los salarios reales, incluso en los años de crisis económica del final del franquismo, cuando el movimiento reivindicativo rompió los topes establecidos por el Gobierno ¹⁰.

Un amplio sector de trabajadores, fundamentalmente joven, sin vínculos con la Guerra Civil y no muy afectado por la miseria y la dura represión de los años posbélicos, estará cada vez más dispuesto a reafirmar sus reivindicaciones y a utilizar la huelga como medio de lucha, en particular desde 1962; por el camino se topará con las restricciones autoritarias que impone el régimen al que cuestionará en

⁹) BULTO MARTÍNEZ, I., y otros, *Estudios sociológicos...*, op. cit., Madrid, 1976, p. 737.

¹⁰ «Contra la carestía de la vida», *Unidad. Porlavoro de las CCOO de Gijón*, diciembre 1974, pp. 1-2, PCÉ, *Publicaciones clandestinas*.

su conjunto ¹¹. La movilización obrera, nacida en las grandes fábricas industriales y asentada generalmente en los colectivos mejor retribuidos, ha logrado extenderse en los últimos años del franquismo a otros grupos de asalariados y a centros de trabajo de menores dimensiones, en los que ahora prende con fuerza un vigoroso espíritu reivindicativo. La fluidez en la comunicación que se establece en los enormes barrios obreros de las ciudades en expansión ha facilitado este fenómeno ¹².

El nuevo movimiento obrero aprovechó las posibilidades que le ofrecía el proceso de liberalización de las relaciones laborales y se fortaleció con él, especialmente a través de la dinámica negociadora de los convenios colectivos, que a partir de 1962 adquirió un impulso considerable, llegando a afectar su renovación solamente en 1975 a casi tres millones de trabajadores. Los convenios se convirtieron en verdaderos hitos referenciales de los trabajadores, no sólo por lo que suponían en la configuración de sus condiciones de vida y de trabajo, sino por lo que significaban de apertura de un juego con el que activar movilizaciones obreras con amplia trascendencia en la vida política y social del país ¹³. Las limitaciones que presentaba el sistema de convenios, que exigía que se cerraran en el ámbito del sindicato vertical y los contemplaba, según la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de octubre de 1942, en coexistencia con las reglamentaciones emanadas del Ministerio de Trabajo, que ejercía una gran tutela sobre los actos de los sindicatos oficiales y estaba facultado para dictar normas de obligado cumplimiento, eran considerables. Mas, acabó generándose una verdadera negociación colectiva sobre asuntos relacionados con las condiciones laborales de los trabajadores ¹⁴, en la que se diferenciaron progresivamente las representaciones empresarial y obrera dentro del sindicato, si bien éste tuvo una relativa capacidad de mediación ¹⁵. El fuerte crecimiento económico de estos años fa-

¹¹ JULIÁ, S., «Sociedad y Política», en TUÑÓN DE LARA, M. (dir.), *Historia de España. Transición y Democracia (1973-1985)*, Barcelona, 1992, pp. 35-38.

¹² FLAQLJEH, L.I.; GINEH, S., Y MOHENO, L., «La sociedad española en la encrucijada», en GINEH, S. (dir.), *Sociedad y Política*, Madrid, 1990, pp. 30-32.

¹³ BOIX, I., V PUJADES, M., "Convenio colectivo», *Gaceta de Derecho Social*, núm. 54, noviembre 1975, p. 8.

¹⁴ AMSDEN, J., *Convenios colectivos y lucha de clases en España*, París, 1974, pp. 123 Y ss.

¹⁵ SÁNCHEZ LÓPEZ, R., y NICOLÁS MAHÍN, M.a E., "El sindicalismo vertical franquista: la institucionalización de una antinomia (1939-1977)», en RLJIZ, D. (dir.), *Historia... op. cit.*, p. 32.

voreció la paulatina disposición de los empresarios a negociar, al comprobar la capacidad de crear beneficios para las dos partes. El fenómeno negociador se insertó básicamente en el marco de las propias empresas, donde las estructuras burocráticas del sindicalismo oficial tenían menor margen de intervención¹⁰.

Con la negociación de los convenios colectivos se fortalecía la línea sindical representativa y adquirían otra dimensión los jurados de empresa que, creados en 1947 con clara inspiración francesa, no se pusieron en práctica hasta 1953 en las empresas de más de 1.000 trabajadores, con implantación paulatina en las de menor tamaño, hasta abarcar a las de más de 50 en 1971. Concebidos en la filosofía de la armonía, mediada la década de los sesenta se convirtieron en órganos reivindicativos, de progresiva influencia, aunque sus miembros carecían de auténticas garantías que ampararan su actividad¹⁷. Eran, si bien con notables limitaciones, la plataforma más importante de acción sindical en la empresa desde donde podía hacerse un hueco un cierto grado de libertad sindical, aprovechando las posibilidades legales que ofrecían las discusiones de los convenios y la participación legal en las elecciones sindicales¹⁸.

Las grandes transformaciones económicas y sociales y la dinámica creada con la liberalización de las relaciones laborales desbordaron la capacidad de adaptación de las viejas organizaciones sindicales, sometidas a dura represión. Durante los años sesenta y en la primera mitad de la década siguiente la CNT y la UCT, con estructuras muy precarias, llevaron a cabo en el interior del país una actividad sindical realmente débil. Sólo esta última reaccionó en los años finales y con algún apoyo de organizaciones extranjeras¹⁹ fue capaz de conseguir una cierta reestructuración con el objetivo de poder articular una posible opción sindical de futuro. El punto de partida se situó en el XI congreso celebrado en Toulouse en agosto de 1971, que

¹⁰ MAHAVALL, J. M.^a, *Dictadura y disenso político. Obreros y estudiantes bojo el franquismo*, Madrid, 1978, p. 56.

¹⁷ LUDEVID, M., *Cuarenta años de sindicato vertical. Aproximación a la Organización Sindical Española*, Barcelona, 1976, p. 32.

¹⁸ L. L., J. M., «La representatividad de los jurados de empresa. II», *Gaceta de Derecho Social*, núms. 4 y 5, diciembre 1970-enero 1971, p. 5.

¹⁹ *Acta de la reunión de 2 de septiembre de 1971 de la Comisión Ejecutiva de la UGT* (Fundación Largo Caballero. Leg. 2(9) y *UGT. Boletín de la Unión General de Trabajadores de España*, núms. 338 y 340, pp. 2 y 16, respectivamente. También *El Socialista*, 3.^a Época, 10 de septiembre de 1973.

eligió una comisión ejecutiva con mayor peso del interior, liderada por Nicolás Redondo y puso en marcha un proceso, continuado en el XII congreso celebrado también en Toulouse dos años después ²⁰, de centralización de la organización, desarrollo de las federaciones de industria y diferenciación de sus estructuras de las del PSOE, hasta entonces prácticamente confundidas. Considerada un sindicato de clase, alejada de todo contacto con el sindicalismo oficial, no renunciaba a su estrategia de central netamente definida, aunque la acción sindical que proponía se basaba en las asambleas de trabajadores, los comités de fábrica o empresa y la presentación de plataformas reivindicativas unitarias con un programa bastante radicalizado ²¹.

El vacío creado por la escasa presencia de los viejos sindicatos fue ocupado por nuevas plataformas sindicales. Particular relevancia hay que conceder a la aparición y desarrollo de CCOO y USO, vinculadas a las realidades de la nueva clase obrera. Nacida la primera en los años cincuenta, integrando sensibilidades político-ideológicas diversas aunque con predominio de cristianos y comunistas, se asienta definitivamente a partir de 1962 en un proceso de creación de comisiones de ámbito supraempresarial, que llega a celebrar su primera asamblea nacional en 1967, en un momento de apogeo, tras su participación victoriosa en las elecciones sindicales del año anterior. La forma flexible de practicar la acción sindical, adaptada a las condiciones adversas de la dictadura, desarrollada como movimiento sociopolítico abierto que sin renunciar a la actividad clandestina aprovecha las posibilidades de participación en el sindicato oficial, permitió a CCOO, si bien con oscilaciones, conseguir una amplia expansión. Fue así, a pesar de la fuerte represión desencadenada contra ella a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de noviembre de 1967, declarándola ilegal, que culminó con las duras penas impuestas a varios de sus dirigentes nacionales, incluido su máximo líder,

²⁰ UCT, *Memoria que presenta la Comisión Ejecutiva al 12 Congreso*, Toulouse, 13, 14 y 15 de agosto de 1973, y «XII Congreso de los celebrados fuera de España de la Unión General de Trabajadores», *UGT. Boletín de la Unión General de Trabajadores de España*, núm. 341, septiembre-octubre 1973, pp. 1-20.

²¹ UCT, *Programa Mínimo. Principios Fundamentales* (Fundación Largo Caballero, R. 5084). Para todos estos procesos puede verse REDEHO SAN ROMÁN, M., *Estudios de Historia de UGT*, Salamanca, 1992, pp. 136 y ss., y MATEOS, *El PSOE contra Franco. Continuidad y renovación del socialismo español* (19.53-1974), Madrid, 1993, pp. 370 y ss.

Marcelino Camacho, en el célebre proceso 1001 de diciembre de 1973 ²².

Sin renunciar a la penetración en las estructuras verticalistas, pero con una paulatina desvinculación de su acción sindical de la de CCOO, sobre todo a partir de 1966, cuando el PCE muestra un progresivo control de la dirección de ésta, se encuentra USO. Surgida de militantes de movimientos cristianos de izquierda, irádefiniendo paulatinamente su personalidad como central sindical democrática y autónoma de los partidos políticos, asentada sobre los principios de aconfesionalidad y orientación socialista recogidos en su carta fundacional de 1961 ²³.

El sindicalismo oficial intentó adaptarse a las condiciones que surgían en el complejo mundo de las relaciones laborales y de sus agentes sociales y orientar sus dinámicas. Desarrolló una actividad relativamente notable en materia de obras sociales (viviendas, previsión social, vacaciones...), estimuló la concurrencia integradora en las casas sindicales, reformó su estructura organizativa con la creación del Congreso Sindical en 1961 y tres años después con la de los Consejos de Trabajadores y de Empresarios y revisó la normativa electoral y de garantías de los sujetos elegidos. A partir de 1967 con las modificaciones que introduce la Ley Orgánica del Estado en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo se abren expectativas de cambios más consistentes. Pero la Ley Sindical de febrero de 1971 y, más aún, su posterior reglamentación sintetizan fielmente los pequeños avances y las grandes limitaciones que estas reformas significaron ²⁴. Aunque aumenta la representatividad y autonomía de la representación obrera en los escalones más bajos y se avanza en una mayor separación de la representación empresarial, los sindicatos mantuvieron su integración en el Estado franquista y no perdieron su carácter vertical y obligatorio, destinados en último extremo, objetivo ilusorio, a impe-

²² Sobre el significado de CCOO: SAHTOHILS, N., *El resurgir del movimiento obrero*, Barcelona, 1975, y ARIZA, I., *CCOO*, Barcelona, 1976.

²³ ZUFIARJH, J. M.ª, *USO*, Barcelona, 1976, y MAHTIN AHTILES, A., «Del blindaje de la sotana al sindicalismo aconfesional (Breve introducción a la historia de la Unión Sindical Obrera, 1960-1975). Origen de la USO», en TUSELL, J.; ALTED, A.; YMAITEOS, A. (coords.), *La oposición al régimen de Franco*, Madrid, 1990, t. 1, vol. 2, pp. 165-188.

²⁴ IGLESIAS SELGAS, C., *Comentarios a la Ley Sindical*, Madrid, 1971.

dir el desarrollo del movimiento obrero que los contempla con una gran desconfianza²⁵.

Precisamente coincidiendo con el limitado intento de reforma de las estructuras del sindicalismo oficial que puso en marcha la Ley Sindical, y de manera destacada durante los últimos dos años de la vida del régimen -con casi 1.200 y 900 huelgas respectivamente²⁶- se intensifica la conflictividad laboral que, cada vez con más frecuencia, adquiere una dimensión política y a veces una fuerte radicalización, debido a los estrechos cauces legales que el régimen tiene abiertos, que deviene en algunas provincias, comarcas o localidades huelga general²⁷.

Esta expansión de conflictividad, que llevaba aparejada una fuerte y variada represión, no sólo en el ámbito de las empresas -con suspensiones de empleo y sueldo, expedientes a enlaces y jurados y despidos de trabajadores-, sino también por la vía penal -con detenciones y procesamientos-, confirmaba la incapacidad de la Organización Sindical para canalizar los asuntos sindicales, sumiéndola en una crisis profunda que se agudizará todavía más cuando las candidaturas democráticas y unitarias obtengan un sonado triunfo en la primera fase de las elecciones sindicales, terminada antes del 30 de junio de 1975. Era notorio que en el ocaso de la dictadura, los sin-

²⁵ «Estructura sindical», *Cacela de Derecho Social*, Separata Anexa al núm. 23, abril 1973, p. 40, Y «Reunión General de las Comisiones Obreras de España», *Aluita obrera. Comisió Obrera Nacional de Calalunya*, Barcelona, núm. 14, enero 1975, p. 8, en PCF, *Publicaciones clandestinas*. Igualmente: «Manifiesto conjunto UCT-US<h, (JCT. Boletín de la (Jnión General de Trabajadores de España, núm. 338, mayo 1973, pp. 3 y 4.

²⁶ No existe acuerdo sobre el número de huelgas en estos años aunque sí sobre su tendencia. Los datos que se ofrecen en este trabajo han sido tornados de SACARDOY; BENGOCHEA, J. A., Y LEÓN BLANCO, D., *El poder sindical en España*, Barcelona, 1982, p. 161.

²⁷ FUSI, P., «La reaparición de la conflictividad en la España de los años sesenta», en FONTANA, J. (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, 1986, pp. 160-169; ELLWOOD, S., «La dase obrera bajo el régimen de Franco»; PRESTON, P., *España en crisis; la evolución y decadencia del régimen de Franco*, Madrid, 1978, pp. 293 y ss.; LÓPEZ HAIMUNDO, C., «La experiencia del Bajo Llobregat», *Nuestra Bandera*, núm. 76, septiembre-octubre 1974, pp. 35-40; EQUIPO DE ESTUDIOS, «Huelgas y orden público. Los límites entre lo laboral y lo político», *Triunfo*, núm. 645, 8 de febrero de 1975, pp. 26-31; GÓMEZ PARRA, R., «El final agitado de un año», *Cacela de Derecho Social*, núms. 42-43, diciembre 1974, pp. 32-33; GARCÍA MIRÓ, L., «Informe anual. 1975, año de ofensiva obrera», *Cacela de Derecho Social*, núms. 56-57, enero-febrero 1976, pp. 22-23.

dicatos democráticos, en especial CCOO, se habían convertido en un gran poder social; la base más amplia y firme con la que la oposición antifranquista contaba para deslegitimar el régimen, empujarle hacia su crisis y aspirar a imponer una ruptura con él.

2. Definición y subordinación de las organizaciones sindicales en el proceso de reforma política

Desaparecido Franco, se produjo una situación política de cierto bloqueo, debido a la incapacidad del régimen para subsistir, al menos a largo plazo, y a la dificultad de la oposición para derribarlo, dada la fuerza que aquél conservaba. En este contexto, las fuerzas políticas y sindicales democráticas articuladas en la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia Democrática, fusionadas en marzo de 1976 en Coordinación Democrática, incrementaron la presión con grandes movilizaciones populares, que superaban con creces a las desarrolladas en 1975, siendo especialmente intensas en Madrid, Barcelona, País Vasco y Valencia. El objetivo básico se centró en la demanda de la ruptura con el régimen, que implicaba asumir el poder político para dirigir el proceso de transición a la democracia. La iniciativa política estaba en manos de la oposición frente a la desorientación que mostraba el Gobierno Arias, carente de liderazgo en la sociedad española y ayuno de una estrategia definida para superar la grave crisis política que atravesaba el país, combinando la represión con espacios de tolerancia y permisividad que la oposición iba ocupando.

Al igual que en los últimos años del franquismo, el movimiento sindical, con hegemonía de CCOO, era la plataforma más consistente de las movilizaciones populares. Aprovechó la coyuntura que ofrecía la necesidad de negociar más de dos tercios de los convenios colectivos para, sin perder de vista los objetivos políticos, lanzar una fuerte ofensiva reivindicativa, que rebasó los cauces legales de la negociación, cuando la gravedad de la crisis económica se empezaba a sentir seriamente con cierres de empresas, despidos y pérdidas de horas extraordinarias y las medidas económicas del Gobierno buscaban la congelación salarial, causando fuerte malestar en amplios sectores de trabajadores, bastante ideologizados. La movilización no sólo se asentaba sobre los sectores obreros vinculados a las ramas de la produc-

clon tradicionalmente conflictivas como siderurgia, textil, construcción", sino que saltó con fuerza a otros colectivos que desde hacía algún tiempo habían empezado a despertar como banca, enseñanza, transporte, correos, sanidad, seguros". Utilizó la asamblea como instrumento de participación y decisión y desembocó en un número alto de huelgas -casi 1.600 en 1976- que sobrepasaron el estrecho marco legal del Decreto-ley de mayo de 1975, ofrecido en las postrimerías del franquismo con vistas a la regulación de los conflictos de trabajo, y con frecuencia se proyectaron en la calle interfiriendo la vida ciudadana. La intensidad de esta oleada de conflictividad, que conoció casos de desbordamiento de las propias organizaciones sindicales todavía poco articuladas y la militarización de algunos colectivos de servicios públicos como respuesta del Gobierno, se centró especialmente en el primer trimestre de 1976, en el que los sucesos de Vitoria marcaron el momento álgido de la tensión social, con fuerte desgaste del Gobierno ²⁸,

Este clima de tensión explica los avances sociales, contestados entonces por los sindicatos, contenidos en la Ley de Relaciones Laborales de abril de 1976, siendo ministro de Trabajo José Solís Ruiz, que modificaba profundamente la Ley de Contrato de Trabajo de 1944; en ella se rebajaba la jornada laboral a cuarenta y cuatro horas computadas semanalmente, se elevaba a veintiún días el mínimo de las vacaciones anuales, se creaba el Fondo de Garantía Salarial... y -en esto las críticas fueron más suaves- se acrecentaba la estabilidad en el empleo con la «preferencia por los contratos de duración indefinida y consiguiente excepcionalidad y admisión restrictiva de los contratos temporales» ²⁹. El empuje sindical consiguió romper nuevamente los topes salariales, con un aumento neto en 1976 de 11,30 ptas/hora sobre los salarios medios de 106,30 ptas/hora en 1975 ³⁰. La consecución de estos avances sociales conllevó una represión que, aunque menos intensa de lo que hacía prever la enver-

²⁸ COLECTIVO DE ESTUDIOS POR LA AUTONOMÍA OBRERA, *Luchas autónomas en la transición democrática*, Madrid, 1977, pp. 11-13; ESTEFANÍA, J., «Formas de organización obrera en Vitoria», *El Cárabo*, núm. 1, julio-agosto 1976, pp. 77-86.

²⁹ VALDÉS DAL-RE, F., «Flexibilidad en el mercado de trabajo y ordenamiento laboral» *Papeles de Economía Española*, núm. 22, 1985, p. 308.

³⁰ SETIÉN, J., *El movimiento obrero y el sindicalismo de clase en España, 1939-1981*, Madrid, 1982, pp. 37-38.

gadura de la conflictividad, no borró sus efectos hasta la promulgación de la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977.

Ahora bien, desde abril-mayo de 1976 la conflictividad social remitió considerablemente, sin el consentimiento de algunos sectores radicalizados, a la espera de un «otoño caliente» que no llegó a producirse. A partir de entonces, a lo largo de toda la transición, el menor nivel de conflictividad existente -con casi 1.000 huelgas en 1977 y 1.400 en 1978- tuvo además una dimensión menos politizada, más centrada en cuestiones laborales y bastante controlada por las centrales sindicales, a veces con posiciones diferenciadas³¹, no alcanzando nunca una intensidad tan fuerte como para poner en peligro el mismo proceso democratizador; más bien al contrario, los obreros y los sindicatos fueron un «factor de estabilidad en el cambio», adoptando posturas relativamente moderadas³².

El continuo cierre de convenios por acuerdo de las partes o vía laudo, aunque muchos quedaban por negociar, y la creciente organización de los sindicatos, con una progresiva capacidad para controlar movimientos asamblearios, con frecuencia promovidos por ellos, fueron algunas de las causas que explican el reflujó de las movilizaciones obreras antes de la caída del Gobierno Arias. A ellas habría que sumar la paulatina percepción de la mayoría de los líderes de la oposición democrática, de diversos colectivos de trabajadores y de amplios sectores de la opinión pública, algunos de los cuales comenzaban a manifestar cierto cansancio, de una relación de fuerzas con el régimen más realista, asumiendo la enorme dificultad que suponía alcanzar la ruptura por el camino de las movilizaciones, que no excluía una reacción violenta del Ejército. Con posterioridad, el encauzamiento del proceso de reforma política, la progresiva incorporación de la oposición al mismo y una mayor conciencia de la gravedad de la crisis económica explican el nivel de conflictividad social y los rasgos de la misma, antes reseñados.

A la iniciativa política de la oposición, reivindicando la ruptura política, respondió el Gobierno Arias con la fallida pretensión de articular una limitada reforma política, a la que acompañaba la refor-

³¹ ETXAHRI, T., «Sindicatos que no se entienden», *La Calle*, núm. 7, 9-15 de mayo de 1978, pp. 20-21.

³² FEHNÁNDEZ DE CASTRO, I., «Los obreros, factor de estabilidad en el cambio», *Tiempo de Historia*, núm. 72, noviembre 1980, pp. 134-147.

ma sindical, con la introducción de ciertos cambios en algunas Leyes Fundamentales y en la legislación ordinaria.

La reforma sindical, avanzada en unas declaraciones realizadas por Martín Villa, entonces ministro de Relaciones Sindicales, el 14 de enero de 1976, se concretaba en los artículos 30 al 33 y las disposiciones transitorias 5.ª y 6.ª del Proyecto de Ley de Reforma de las Leyes Fundamentales que el Consejo de Ministros aprobó en su reunión del 7 de mayo. Aspiraba a conservar la Organización Sindical y los sindicatos como órganos de colaboración, aunque promoviendo la formación de organizaciones separadas de trabajadores y empresarios, lo que significaba la posibilidad de propiciar un cierto juego de pluralismo en la base, más o menos selectivo, al amparo de la unidad sindical establecida en la cúpula; en definitiva, los sindicatos democráticos quedarían como asociaciones dentro de la Organización Sindical. El instrumento de esta reforma sería un congreso realizado en el marco de la Organización Sindical, previa ampliación de su representatividad, que las centrales democráticas parangonarían con el celebrado en Tarragona en 1968, cuyas resoluciones servirían de base a una futura Ley Sindical³³.

La reforma sindical propuesta por Martín Villa fue contestada por los sindicatos democráticos con la exigencia de libertad sindical en el marco de la ruptura con el régimen. Es decir, reivindican, con arreglo a los postulados establecidos por la OIT, el reconocimiento legal de poder llevar a cabo una actividad sindical sin ningún tipo de prohibición en la empresa o fuera de ella, previa capacidad de los trabajadores para crear sindicatos o vincularse a los ya establecidos. Pero desde la libertad sindical, las propuestas del futuro sindicalismo eran nítidamente divergentes entre las distintas organizaciones sindicales, poniendo el acento cada una de ellas sobre aspectos diferentes.

El proyecto que concita mayor apoyo a la salida del franquismo es sin duda el de la creación de una gran central sindical unitaria, representativa de todo el movimiento obrero, símbolo de su unidad orgánica, depositaria de un gran poder social y destinada a heredar el patrimonio de la Organización Sindical. Es la propuesta de CCOO, que considera que «es necesaria la libertad sindical, pero sólo es posible en la medida que hay una unidad libremente consentida»³⁴. El

³³ ALMENDROS, F., y otros, *El sindicalismo de clase en España (1939-1977)*, Barcelona, 1978, pp. 11-18.

³⁴ CAMACHO, M., *Principios en que se basa el movimiento sindical y el nuevo es-*

sindicato unitario resultante, distinto de las viejas centrales, concebido como respuesta a la fuerza adquirida por la transnacionalización y monopolización del capital, debería integrar a todos los trabajadores, superando la antigua concepción del obrero-proletario puesto que la revolución científico-técnica aplicada a la producción había creado una gama más amplia de trabajadores, no sólo manuales, explotados por el sistema capitalista, al que no se renuncia a superar. Este sindicato, en el que pueden participar los no afiliados, debe respetar la pluralidad ideológica de los trabajadores y aceptar las distintas tendencias y minorías, contemplando incluso votaciones cualificadas para algunos asuntos; en cualquier caso, ha de operar siempre con democracia interna sin aceptar interferencias ajenas al mismo. La central sindical resuhante tendría una marcada dimensión sociopolítica fundamentada en el importante papel destinado a jugar en la nueva situación democrática, no sólo en la lucha por un cambio favorable en las condiciones de trabajo, salario, jornada, etc., sino también por la participación de los trabajadores en la gestión y control de la empresa y de la economía nacional, es decir, en las instancias desde donde se decide la política económica.

El proyecto unitario defendido por CCOO a la salida del franquismo tiene referencias externas en las experiencias de organización sindical de base que se llevan a cabo en Italia a partir de los consejos de empresa, que se acompañan de la decisión de las tres grandes centrales sindicales -Confederación General Italiana del Trabajo, Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores y Unión Italiana del Trabajo- de coordinar sus acciones reivindicativas, sin excluir la unidad orgánica en un mayor plazo y, en particular, en el sindicalismo clandestino portugués, que tras la revolución de abril de 1974 ha logrado imponer la «unicidade».

Derrotada la propuesta de un sector de CCOO de Barcelona de construir, antes de morir Franco, una central unitaria a partir de los órganos representativos nacidos de las elecciones sindicales de 1975, el procedimiento señalado para formar la gran central unitaria de los trabajadores se articula a través de la celebración de una serie de congresos que, arrancando de las empresas, deberían culminar en un gran congreso nacional constituyente. El hecho de que CCOO hubie-

tilo de CCOO, Madrid, p. 14, Y SAHTORIIS, N., «Dialéctica de la unidad en el movimiento sindical», *Zona Abierta*, núm. 7, 1976, pp. 15-32.

ra sido un movimiento sociopolítico con base en la asamblea, sin estructuras organizativas de afiliación, explica el camino elegido para encauzar el proceso fundacional. CCOO pretende aprovechar, no obstante, la representación conseguida en las citadas elecciones, para fortalecer sus posiciones y erosionar el sindicato vertical³⁵. Potencia un amplio debate en el que pretende involucrar, junto a los propios trabajadores, a amplios sectores sociales y de la opinión pública española: este es el sentido que tiene el lanzamiento a comienzos de 1976 por parte del secretariado de la Coordinadora General de Comisiones Obreras de un Manifiesto de la Unidad Sindical en el que se exponen las bases mínimas para «construir el nuevo sindicalismo que demanda el período histórico en que estamos»³⁶, en la línea de lo arriba analizado.

Pero la demanda de libertad sindical no implicaba necesariamente la apertura inmediata de un proceso de unidad sindical desde la óptica de las otras organizaciones. En especial no lo era para UGT, que se convirtió muy pronto a la muerte de Franco, aunque presentara todavía una imagen de exigua entidad, en el referente sindical más importante después de CCOO, incluso para esta última.

Desde los años finales del régimen franquista UGT, en su intento de recuperar el tiempo perdido y ante la posibilidad de que un proceso constituyente de unidad sindical la dejara sin espacio en el seno de la clase obrera, busca la potenciación de su personalidad sindical con la acentuación de sus históricos principios ideológicos y organizativos. Acepta la unidad de la clase obrera, pero sin presuponer la unidad o pluralidad ideológica y sindical, cuya resolución debe plantearse una vez recuperada la libertad y cuando los trabajadores hayan tenido una verdadera y larga etapa de formación y preparación, que sería en realidad el auténtico proceso constituyente³⁷. En suma, UGT rechazará la propuesta de CCOO de celebrar un congreso sindical constituyente y afirmará la necesidad de fortalecer los sindicatos existentes con sus estatutos, sus programas y sus posiciones políticas, para desde ellos poder abordar el tema de la unidad sindical³⁸.

³⁵ ACOSTA, F., «Las elecciones sindicales y el movimiento obrero», *Oaceta de De-recho Social*, núms. 51-52, agosto-septiembre 1975, p. 33.

³⁶ ELVIRA, C., «De la ruptura democrática al sindicalismo unitario», *Nuestra Ban-dera*, núm. 84, marzo-abril 1976, pp. 26-30.

³⁷ «Situación sindical», *UGT. BoletEn de la [j]nión Ceneral de Trabajadores de España*, núm. 368, marzo 1976, p. 11.

³⁸ UGT, *Sindicato socialista*, Madrid, 1977, p. 20.

Hasta entonces UGT preconiza la unidad de acción que ejemplifica con la trayectoria que el movimiento obrero está desarrollando en las fuertes luchas de los primeros meses del postfranquismo, aunque pidiendo a CCOO y USO la renuncia de sus enlaces y jurados para producir el vacío de la Organización Sindical, cuyo patrimonio acumulado debe pertenecer a los trabajadores, gestionado por las distintas centrales y el histórico a sus antiguos propietarios. Su alternativa sigue siendo la potenciación de las asambleas y los comités de fábrica, lo que no le impie mantener, con no pocas contradicciones, su propia opción sindical, con el objetivo de crear un gran sindicato con estructuras, fines y referencias claras y distintas a las de otros.

La celebración del XXX congreso de UGT en Madrid en abril de 1976, con asistencia de más de 700 congresistas de 96 delegaciones en representación de 6.974 afiliados, cuando aún no había sido legalizada, aprovechando la tolerancia del Gobierno Arias, supuso un paso adelante de extraordinaria importancia en la estrategia ugetista de búsqueda de un espacio sindical propio, al definir públicamente su perfil y hacerse presente ante el conjunto de los trabajadores. El respaldo dado por una nutrida representación internacional, en la que de entre los más de 50 sindicalistas destacaba la presencia de los secretarios generales de la CIOSL y de la CES, atto Kersten y Per Carlsen, respectivamente, y la asistencia de delegaciones de CCOO y USO —no comparecieron CNT ni ELA-STV— contribuyeron a fijar la imagen, ampliamente difundida por los medios de comunicación nacionales e internacionales, de una posible opción sindical con futuro. En sus resoluciones, el congreso ratificaba un compromiso de lucha contra la Organización Sindical en la perspectiva de alcanzar la ruptura que permitiera el desarrollo de un sindicalismo como el de UGT que se definía de clase, revolucionario, autónomo, unitario, democrático e internacionalista. Se ratificaba al mismo tiempo en su concepción de la unidad tal como se ha analizado más arriba, a partir de la libertad sindical conquistada, y proponía «la coordinación y entendimiento entre las distintas organizaciones sindicales democráticas existentes para precipitar la ruptura sindical a partir de la unidad de acción»³⁹.

³⁹ XXX Congre.w. *Boletín de la Unión General de Trabajadores de España*, núm. 370, mayo 1976, pp. 26-27; «UGT y la unidad sindical», *Triunfo*, núm. 691, 24 de abril de 1976, pp. 6-7, YREDERO SAN ROMÁN, M., *Estudios...*, op. cil., pp. 183 y ss.

La celebración del XXX congreso de UGT representaba un punto de quiebra importante en los intentos gubernamentales de reforma de los sindicatos oficiales y ponía de manifiesto que los proyectos unitarios de CCOO podían quedar en vía muerta.

El Gobierno careció de capacidad para llevar a cabo su reforma política y sindical frente al rechazo que ofreció la oposición, pero su resistencia en el poder impidiendo un proceso de ruptura política restó posibilidades a la configuración de un sindicato unitario. El Gobierno Arias evitó el vacío de poder que hubiera supuesto una ruptura rápida con el régimen, en cuya perspectiva presentaba CCOO su propuesta de central sindical unitaria y hubiera creado mejores condiciones para su implantación. Pero la contención de la ruptura y la política gubernamental de cierta tolerancia selectiva favorecieron la rápida y fuerte emergencia de otros sindicatos, como UGT, que supieron plantear una alternativa aceptada por amplios sectores de trabajadores, en un proceso no exento de contradicciones. La movilización obrera había contribuido de forma destacada a bloquear los proyectos pseudorreformistas del Gobierno, pero no conseguiría, junto con el resto de la oposición, dirigir el proceso hacia la democracia, a la que, sin embargo, empujó fuertemente con su presión. En el complejo y difícil proceso de reforma política posterior se dismantalaría paulatinamente la Organización Sindical y se adoptaría como base de partida la libertad sindical, desde la que se iba a configurar un nuevo modelo de sindicalismo plural y fuertemente competitivo, muy marcado por elementos históricos e ideológicos.

Mas, la libertad sindical tardó en ser reconocida legalmente a la espera de que la reforma política que llevaba a cabo el Gobierno Suárez se encauzara, abandonando la reforma sindical a su propio ritmo. En efecto, ya aprobada en referéndum la Ley para la Reforma Política y con el proceso electoral en el horizonte cercano, las antiguas Cortes franquistas, tras abandonar el Gobierno la idea de tramitar la reforma sindical vía decreto-ley, aprobaron el 30 de marzo de 1977 «aplaudiendo el verticalismo pero aceptando el cambio»⁴⁰, la Ley de Asociación Sindical publicada en el *BOE* el 1 de abril 41. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a defender

⁴⁰ ALMENDROS, F., Y otros, *El sindicalismo...*, op. cit., pp. 30-31.

⁴¹ Para el estudio de la normativa laboral básica de este período puede verse FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, *Documentos y legislación laboral de la transición*, Madrid, 1982.

sus intereses mediante la constitución de asociaciones profesionales, a las que se garantiza su independencia y cuya suspensión o disolución recae exclusivamente en una decisión judicial. Las nuevas asociaciones, reconocida su personalidad jurídica, adquieren el derecho a federarse y a colaborar en diversos organismos de consulta y colaboración en los ámbitos sectorial y territorial ⁴².

La Ley de Asociación Sindical, aun con muchas restricciones y carencias —entre ellas las limitaciones impuestas a la sindicación de ciertos colectivos, la duda acerca de si podían legalizarse las confederaciones como tales y la imposibilidad de legalización automática—, significaba un paso mínimo pero decisivo en el proceso de reforma sindical, que el nuevo ministro de Relaciones Sindicales, Enrique de la Mata, había esbozado públicamente a mediados de julio de 1976 y sobre la que había mantenido conversaciones con las direcciones de UGT, USO y CCOO, por este orden, en los meses de agosto y septiembre, sin que consiguiera su apoyo a la misma, pero abriendo en ellas ciertas expectativas.

La aceptación, aun con reservas, del citado texto legal por parte de las centrales sindicales, que a pesar de su presión y sus críticas en el tiempo de su tramitación no habían conseguido mejorar sustancialmente su contenido, significaba su *enganche*, si bien reticente, al proceso de reforma sindical que dirigía el Gobierno en paralelo con la reforma política a la que el conjunto de la oposición se había vinculado ya. Con anterioridad a su aprobación definitiva, los sindicatos democráticos habían mantenido que la futura Ley de Asociación Sindical estaba viciada, por el procedimiento elegido para su elaboración y por la propia finalidad que perseguía; el Gobierno había rehusado la negociación con las centrales sindicales entregándose a los deseos de las Cortes franquistas, para sacar adelante un proyecto que ponía cortapisas y entorpecía «un derecho sindical que se concede de manera sólo parcial y limitada» ⁴³.

⁴² SASTRE IBARRECHIE, R., *Derecho sindical y transición política*, Madrid, 1987, pp. 81-97. Y ALONSO OLEA, M., y otros, «Libertad sindical y derecho de sindicación», *Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo*, Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, 1978, pp. 9-31.

⁴³ MARAVALL, E., «Reforma sindical. ¿Como derecho a la libertad sindical o como cortapisas al derecho de libertad sindical?», *Gaceta de Derecho Social*, núm. 69, febrero 1977, p. 18; «Un año sindical sin dictador», *UGT. Boletín de la Unión General de Trabajadores de España*, núm. 377, diciembre de 1977, p. 1.

El compromiso de las centrales sindicales con la reforma sindical se incrementaba con la garantía que suponía la ratificación por el Gobierno de los convenios 87 y 98 de la OIT el 13 de abril de 1977, con el objetivo de homologar internacionalmente el naciente sistema sindical, tras haber sido aprobados por las Cortes el mismo día 30 de marzo. Si el primero proclama el derecho de trabajadores y empresarios a constituir libremente sus organizaciones y poder afiliarse, el segundo ambiciona proteger la libertad sindical. En estas condiciones, la promulgación del Real Decreto de 22 de abril de 1977 sobre el depósito de los estatutos de las organizaciones sindicales fue asumido por las centrales, que rápidamente pasaron a legalizarse -se presentaron 2.814 estatutos- a pesar de que todavía seguía vigente la sindicación obligatoria ⁴⁴. Esta no desaparecería hasta que el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977 no la declarara extinguida y dispusiera el traslado al Estado de los funcionarios y patrimonio sindical, que por un Real Decreto-ley de 8 de octubre de 1976 habían pasado a formar la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS), con el objetivo de dismantelar la Organización Sindical, como paso previo con el que se iniciaría el tortuoso proceso de la transición sindical. Pero ello implicaba la negativa del Gobierno a la petición de los sindicatos de devolución del patrimonio sindical histórico y acumulado, que sin duda hubiera contribuido a potenciar las centrales sindicales en el momento de su despegue legal. Contrariamente a lo ocurrido con los partidos políticos, los sindicatos tampoco contaron con apoyo económico de los Presupuestos Generales del Estado en estos años de la transición política.

La Ley de Asociación Sindical amparó también la legalización de las organizaciones empresariales -se presentaron 3.845 estatutos-, imponiéndose de forma paulatina la CEOE, que logró consolidarse fuertemente, una vez que consiguió ser reconocida por los sindicatos y la Administración e integrar a la CEPYME, superando la desorganización en que se encontraban los empresarios españoles en los primeros momentos de la transición política ⁴⁵.

⁴⁴ SAHTORIJS, N., "Un decreto y promesas para el 11 de mayo», *Triunfo*, núm. 742, 16 de abril de 1977, pp. 10-11, Y del mismo autor, "Ya somos legales: afíliate y anda», *Triunfo*, núm. 746, 14 de mayo de 1977, p. 16.

⁴⁵ MAHTINEZ, R., Y PARDO AVELLANEDA, R., «El asociacionismo empresarial español en la transición», *Papeles de Economía Española*, núm. 22, 1985, pp. 84 y ss., y MELLA MÁRQUEZ, M., «Los grupos de interés en la consolidación democrática», en Co-

Al reconocer la libertad sindical, la Ley de Asociación Sindical completaba el importante Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 que, destinado a liberalizar las relaciones de trabajo, promulgó el Gobierno con fuerte oposición de las centrales sindicales ⁴⁶. En él, aunque de forma restrictiva, se regulaba el derecho a la huelga y a los conflictos colectivos «como cauce propio y separado» de aquella ⁴⁷, a la vez que se limitaba la facultad del Estado para regular las ramas de actividad, se suprimían algunos obstáculos en materia de convenios colectivos, se ampliaban las facilidades para el despido y se contemplaba el cierre patronal. Con todo, es difícil exagerar la relevancia que tuvo el Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977. Al empanzarse en el Parlamento durante el período constituyente el Proyecto de Ley de Acción Sindical presentado por el Gobierno, alternativo, por lo demás, a los del PSOE y el PCE, con su respectivo apoyo de UGT y CCOO ⁴⁸, el citado Real Decreto-ley se convirtió en la base sobre la que se articularon las relaciones laborales, si bien en un proceso de fuerte anomia, lleno de ambigüedades, desajustes e incumplimientos legales, que la aprobación de la Constitución comenzaría a definir con claridad. En efecto, el texto constitucional, respaldado, ahora sí, sin reservas por las centrales sindicales, consagra al máximo nivel el derecho de sindicación —con leves excepciones—, la huelga —con algunas matizaciones— y el conflicto colectivo y garantiza el derecho a la negociación colectiva en el marco de una economía de mercado ⁴⁹.

Si el Gobierno Arias había sido capaz de evitar el vacío de poder para impedir su ocupación por la oposición, el Gobierno Suárez, aun con muchas dificultades, logrará imponer paulatinamente la reforma política, a la que se incorpora la oposición después del referéndum

TAHELO, R. (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España* (1975-1986), Madrid, 1992, pp. 338-339.

⁴⁶ «El Decreto-ley sobre relaciones laborales. Mucho despido y poca huelga», *Gaceta de Derecho Social*, Separata Anexa al núm. 71, abril 1977, pp. 25-27; «¿Legalización de la huelga? ¿Despido libre?», *Triunfo*, núm. 737, 12 de marzo de 1977, p. 12.

⁴⁷ PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., *Derecho Sindical Español*, Madrid, 1986, p. 176.

⁴⁸ UGT, *Los trabajadores y el Parlamento, 1977-1978*, 1979, p. 15 (R. 2.405 de la Fundación Largo Caballero); COMISSIÓ EXECUTIVA DE LA COMISSIÓ OBREHA NACIONAL DE CATALUNYA, *La negociación colectiva*, Barcelona, 1978, pp. 4-5.

⁴⁹ MONTOYA MELGAR, A., *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España* (1878-1978), Madrid, 1992, pp. 422-427.

de diciembre de 1976, con la subordinación al proceso general de los sindicatos, mediatizados también por la estrategia de los partidos políticos, con los que mantenían en muchos casos relaciones bilaterales muy estrechas. Al despejar el camino de la transición a la democracia, el Gobierno pudo canalizar también la reforma sindical y hurtar a las centrales la posibilidad de jugar en ella un papel decisivo, una vez apaciguado el potencial sindical reivindicativo de los primeros meses del postfranquismo y cuando la oposición articulaba una mayor unidad formal pero vaciaba progresivamente de contenido rupturista los organismos que la representaban. Coordinación Democrática deja de ser poco a poco un instrumento de aglutinación de acciones populares para convertirse cada vez más en una instancia de diálogo con el poder.

El Gobierno Suárez dirigió la reforma valiéndose de las anteriores estructuras de poder, a través del propio Estado, que sirvió de plataforma para el cambio. Y es que el desarrollo industrial en el que el Estado estuvo implicado desde los primeros momentos del régimen dictatorial generó la necesidad de una mayor racionalización económica y administrativa, por lo que al compás de la liberalización y fuerte crecimiento de la economía española se produjo también un proceso de racionalización de las propias estructuras burocrático-administrativas del mismo Estado. Este, además, había conocido un proceso de expansión y fortalecimiento que derivaba de la ampliación de sus competencias a actividades que tradicionalmente no le habían sido propias y de la asunción de diversas políticas en varios campos, que fueron más allá de la simple ejecución de los intereses de las clases dominantes. Así pues, el Estado franquista, debido al proceso de racionalización sufrido, al igual que a su gran crecimiento y a las necesidades que se vio obligado a cubrir, había adquirido una relativa autonomía que explica, en gran medida, su destacado papel en el tránsito de un régimen a otro, mientras se producía su propia transformación democrática a través de la legalidad vigente⁵⁰.

Pero al tiempo que se desarrollaba la reforma sindical dirigida por el Gobierno a la que las centrales se iban incorporando, e incluso antes, se produjo un proceso de relativo fortalecimiento y definición de los propios sindicatos, en una dinámica de progresivo afianzamiento

⁵⁰ REDERO SAN ROMÁN, M., *Transición a la democracia y poder político en la España postfranquista (1975-1978)*, Salamanca, 1993, pp. 74-77.

to de un modelo sindical plural, pero cada vez más bipolarizado. En esta situación, el objetivo de la unidad sindical pasó poco a poco a segundo plano, no solamente en el caso de UGT, decidida a defender una línea más propiamente sindical, sino, aunque con mayor resistencia, también en lo que se refiere a CCOO, más sujeta a la lógica unitaria de los movimientos sociales antifranquistas.

Ni siquiera la práctica de acciones conjuntas llevadas a cabo estos años, ni la experiencia que supuso la Coordinadora de Organizaciones Sindicales pudieron romper la dinámica descrita. La COS fue el último intento de algunos sindicatos de aprovechar el decreciente impulso unitario salido de la clandestinidad para articular una débil plataforma unitaria, de corta vida, concebida como medio de unidad de acción con «el respeto de las distintas posiciones y perspectivas de cada una de las organizaciones»⁵¹, una vez comprobadas las dificultades de articulación de la unidad orgánica de la clase obrera. Precedida de la reclamación de la unidad de acción sindical manifestada en el comunicado conjunto de CCOO y USO publicado en los primeros días del mes de marzo⁵², al igual que en la correspondiente resolución del XXX congreso de UGT y en el Manifest Sindical de Catalunya firmado el 10 de mayo por CCOO, UGT, USO y SOC⁵³ y recogiendo la experiencia de la COS de Vizcaya formada en el mes de abril y de las acciones unitarias y combativas del 1 de mayo en muchas ciudades españolas, se constituyó la COS nacional el 11 de septiembre de 1976. Se asentaba en un «Manifiesto a los trabajadores», unas «Bases de acuerdo para la constitución de la COS» y una «Plataforma reivindicativa común»⁵⁴. Sus objetivos básicos se centraban en la satisfacción de las demandas económicas y sociales por las que el movimiento obrero había luchado en los últimos años, en la conquista de la libertad sindical que implicaba la consecución de todas las libertades democráticas y en la profundización de la unidad

⁵¹ IJS(), *1 Congreso Confederal. Libertad, Autonomía, Unidad*, Madrid, 1977, p.27.

⁵² SECRETARIADO DE LA COORDINADORA GENERAL DE COMISIONES OBRERAS y COMITÉ EJECUTIVO DE LA USO, «Comunicado Conjunto Sindical», *Gaceta de Derecho Social*, núm. 58, marzo 1976, p. 19.

⁵³ «Manifest Sindical de Catalunya», *Gaceta de Derecho Social*, núm. 60, mayo 1976, p. 29.

⁵⁴ Véase *Gaceta de Derecho Social*, Separata Anexa al núm. 64, septiembre 1976, pp. 25-28.

de acción sin prejuzgar la unidad orgánica de la clase obrera⁵⁵.

En defensa de estos objetivos la COS convocó una huelga general para el 12 de noviembre de 1976, ante las medidas socioeconómicas del Gobierno contempladas en el Decreto-ley de 8 de octubre que suprimía el artículo 35 de la Ley de Relaciones Laborales, orientado a facilitar los despidos, e imponer la congelación salarial. Intentaba también generar problemas a la tramitación de la Ley para la Reforma Política. La huelga obtuvo respuestas parciales importantes pero no consiguió paralizar el país. Lanzada por las centrales sindicales, en un momento en que la recién creada Plataforma de Organismos Democráticos tenía dificultades internas para asumir oficialmente la convocatoria, fue «el último gran cartucho de la oposición contra la reforma política» que, con todo, fue aprobada por las Cortes franquistas el día 18 de noviembre⁵⁶.

La COS, no obstante, concentrada solamente en unas cuantas provincias, tuvo grandes dificultades internas para mantener una práctica continuada. Su final se precipitó en medio de acusaciones cruzadas cuando la UGT, que sospechaba que la formación de la COS era vista por algunos sectores de trabajadores como «el embrión de una futura unidad sindical, en la que (podía diluirse) la personalidad de las centrales componentes»⁵⁷, exigió en marzo de 1977 a CCOO y USO la dimisión, no atendida, de los enlaces y jurados salidos de las elecciones sindicales de 1975.

En el proceso de clarificación del espectro sindical la mayor parte de las centrales, en especial UGT, sintieron la temprana necesidad de acometer con carácter prioritario la reestructuración de su organización interna.

Desde la celebración del XXX congreso de UGT se aceleró de forma considerable su desarrollo organizativo y particularmente la estructura vertical vertebrada en federaciones nacionales de industria, que estaban aún escasamente desplegadas. La comisión ejecutiva, que vio respaldado su trabajo en el congreso extraordinario celebrado en julio de 1977 con el objetivo principal de «adecuar las estructuras or-

⁵⁵ RAMOS, G., «Traectoria de la CONC, 1976-1988», en GABRIEL, P. (coord.), *Comissions obreres de Catalunya, 1964-1988*, Barcelona, 1989, p. 88.

⁵⁶ MARTÍN VILLA, R., *Al servicio del Estado*, Barcelona, 1985, p. 57.

⁵⁷ *Memoria que presenta la Comisión Ejecutiva al XXXI Congreso de la Unión General de Trabajadores*, Barcelona, 25-28 de mayo de 1978, p. 11.

gánicas a la legalidad»⁵⁸, llevó a cabo una intensa actividad consiguiendo que a comienzos de 1978 la UGT quedara definitivamente estructurada en 21 federaciones nacionales de industria, 50 uniones provinciales más las de Ceuta y Melilla y 1.626 uniones locales con los sindicatos y secciones de empresa correspondientes⁵⁹. Internamente el despliegue organizativo era absolutamente necesario para acoger la avalancha de nuevos afiliados, generada sobre todo a raíz de la legalización de la central. La recuperación de la conciencia histórica de amplios sectores de trabajadores, su inmersión en la dinámica del movimiento obrero tras la muerte de Franco, la ayuda internacional prestada por otras organizaciones y el aprovechamiento del triunfo electoral del PSOE en las elecciones generales del 15 de junio de 1977 contribuyeron no poco al relanzamiento de la UCT. Si en abril de 1976 contabilizaba unos 7.000 afiliados, al terminar el año se situaba en los 30.000, en marzo de 1977 inmediatamente después de su legalización rondaba los 120.000, desaparecida la cuota obligatoria al sindicato vertical en junio de 1977 alcanzaba la cifra de 800.000, que se convertían en 1.300.000 en octubre de 1977 y superaba los 2 millones en mayo de 1978, cuando celebra su XXXI congreso ordinario; en éste la UCT ofrece una imagen más definida; en el contexto de una mayor normalización de la situación política y sindical sigue insistiendo en los aspectos organizativos y, aunque conserva todavía principios ideológicos radicalizados, ha avanzado en la concreción de alternativas a distintos problemas sociales y económicos, concediendo prioridad a la consolidación del régimen democrático⁶⁰.

La tendencia al robustecimiento y afirmación de la UGT se vio impulsada con la incorporación de un sector significativo de USO, aunque no mayoritario, encabezado por su secretario general, José Ma Zufiaur, ante la dificultad de la central de encontrar su propio espacio en la dinámica bipolarizada que se estaba desarrollando, a pesar de los esfuerzos realizados para expandirse desde el comienzo

⁵⁸ GUINDAL, M., Y SEHRANO, B., *La otra transición. Nicolás Redondo; el sindicalismo socialista*, Madrid, 1986, p. 87.

⁵⁹ *Memoria que presenta la Comisión Ejecutiva...*, op. cit., pp. 40 Y66.

⁶⁰ Las resoluciones del XXXI congreso pueden verse en UCT, *XXXI Congreso Confederación de la Unión General de Trabajadores*, Madrid, 1978. Este cuadernillo va precedido por una circular de Nicolás Redondo con fecha de 20 de junio de 1978. Véase también «Congreso de UCT. No hubo sorpresas», *La Calle*, núm. 11, 6-12 de junio de 1978, pp. 22-23.

mismo de la transición política (1). El camino recorrido para la unificación, no exento de fuertes tensiones en USO, culminaba en el congreso de unificación celebrado el 18 de diciembre de 1977 en el que se aprobaron las «Bases para el acuerdo de la unidad del sindicalismo socialista»⁶².

Ante la probada tendencia al desarrollo de un modelo plural de sindicalismo, CCOO no podía permanecer impasible, teniendo tan solo una mínima organización destinada a la pervivencia de su continuidad. Los acuerdos de su Coordinadora General, de 24 de mayo, de emitir un millón de bonos, destinados a generar una cierta vinculación de amplios sectores de trabajadores con CCOO y de celebrar una asamblea general a finales de junio, que no pudo llevarse a cabo por la prohibición del Gobierno Arias hasta el día 11 del mes siguiente, marcan un punto de no retorno en el camino que conduce al reforzamiento de su estructura organizativa. La asamblea general celebrada de forma clandestina en Barcelona, cuyos delegados habían sido elegidos en una dinámica asamblearia a diversos niveles, en la que se decantaron públicamente muchos liderazgos, asumió la decisión de abandonar las tesis unitarias y reconocer a CCOO como un sindicato, provocando la escisión de grupos que formarían después la Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores (CSUT) y el Sindicato Unitario (SU), de escasa relevancia en el panorama sindical⁶³. El nuevo secretariado de 27 miembros puso en marcha un proceso organizativo -creación de las distintas federaciones de industria, de débil tradición en CCOO, apertura, en octubre, de una exitosa campaña de afiliación que a finales de 1977, tras la incorporación regular y continua de afiliados, logró alcanzar la cifra de dos millones, racionalización de sus finanzas, liberalización de algunos cuadros, realización de muchos congresos de federaciones y zonas- que culminó en el primer congreso de CCOO, celebrado del 21 al 25 de junio de 1978 en el que participaron 1.300 delegados, con una media de edad de treinta-treinta y cinco años. Los estatutos aprobados en el congreso supusieron un avance importante en su propia reestructuración, pero la permanencia del papel destacado de la asamblea en el funcionamiento de CCOO confería a su organización un ca-

⁶¹ SALABERT, M., «La USO, por la unidad de acción», *Triunfo*, núm. 742, 16 de abril de 1977, pp. 9-10, Y USO, *I Congreso Confederal...*

⁶² *Memoria que presenta la Comisión Ejecutiva...*, op. cit., pp. 27-35.

⁶³ CAMACHO, M., *Confieso que he luchado. Memorias*, Madrid, 1990, pp. 443-447.

rácter todavía bastante abierto, estructurando un sindicato presentado como de nuevo tipo. Su programa, si bien no abandonó su aspiración a alcanzar el socialismo⁶⁴, se adaptó a la realidad sociopolítica del momento con una serie de propuestas enmarcadas en la necesidad de salvar la naciente democracia y salir de la crisis económica de forma solidaria.

El proceso de definición del modelo sindical plural y bipolarizado avanza considerablemente con las primeras elecciones destinadas a cubrir la nueva representación de los trabajadores en los centros de trabajo, centrada en los delegados de personal y los comités de empresa. Fueron celebradas en los meses iniciales de 1978, una vez convocadas por el Gobierno, mediante el Real Decreto de 6 de diciembre de 1977, que eliminaba las instituciones anteriores -el Comité Ejecutivo Sindical, el Congreso Sindical, los distintos Consejos y las Uniones de Trabajadores y Técnicos-. Su publicación fue precedida de un debate entre las centrales, especialmente polarizado en torno a CCOO y UGT, acerca de la futura forma de representación de los trabajadores en la empresa. El Real Decreto zanjó la cuestión con la implantación en los centros de más de 50 trabajadores de los comités de empresa, fórmula de representación unitaria cercana a las posiciones de CCOO, que enlazaba, cambiando su naturaleza, con los jurados de empresa, frente a las secciones sindicales defendidas por UGT. Los resultados electorales confirmaron la primacía de CCOO con un 34,5 por 100, seguida, a relativa distancia, de UGT que se situaba en segundo lugar con un 21,7 por 100; se alejaban de las otras centrales que, salvo ELA-STV en el País Vasco, constataban ser muy minoritarias. Con todo, un importante porcentaje de representantes, en torno al 30 por 100, no se encontraba arropado bajo las siglas de ninguna organización⁶⁵. CCOO aparecía como el sindicato de mayor influencia en el mundo laboral, pero dejaba un espacio notable en el conjunto de la clase obrera para otras opciones sindicales, en particular para UGT. La competencia entre las dos mayoritarias no ex-

⁶⁴ SOTO CARMONA, A., «Comisiones Obreras en la transición y consolidación democrática. De la asamblea de Barcelona a la huelga general del 14-D (1976-1988)», en HUIZ, D., *Historia de...*, op. cit., p. 457; «El congreso de la democracia», *Gaceta de Derecho Social*, núm. 87, julio 1978, pp. 5-7; «I Congreso de CCOO. Veinte años desde la Camocha», *La Calle*, núm. 14, 27 de junio-3 de julio de 1978, pp. 20 Y 21.

⁶⁵ LINZ, J. J., y otros, *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*, Madrid, 1981, pp. 275-285.

cluía, no obstante, su decidida lucha para impedir la emergencia de otras alternativas sindicales, marcando siempre ante los trabajadores el protagonismo de ambas; éste se reforzaba, desde la correspondiente normativa legal, con la reserva de importantes campos de la actividad sindical a los sindicatos que tuvieran la condición de suficiente o mayor representatividad ⁶⁶.

3. La política de concertación y la clarificación de las relaciones laborales

Celebradas las primeras elecciones democráticas el 15 de junio de 1977, el nuevo Gobierno Suárez, desde la vicepresidencia que ahora ocupa el ministro de Economía, Enrique Fuentes Quintana, encara definitivamente el problema de la profunda crisis económica que, nacida en 1973, había sido descuidada por los diversos gobiernos, centrados sobre todo en la resolución de la crisis política. Los problemas económicos se manifestaban principalmente en un elevado déficit del sector exterior con un saldo negativo en bienes y servicios de casi 350.000 millones de pesetas en 1976, una inflación galopante situada en julio de 1977 cerca del 30 por 100 anual y un inquietante aumento del paro que según algunas estimaciones podía alcanzar en la última fecha citada la cifra de 700.000 desempleados. A todo ello había que añadir la caída del 4 por 100 de la inversión en 1977 con relación al año anterior y una tendencia al aumento del déficit público, aunque todavía no muy elevado, pues rondaba el 0,7 por 100 del PIB.

Se hacía necesario, pues, emprender un ajuste que restableciera los equilibrios, limitase las rigideces perjudiciales que lastraban el sistema económico y reformase las estructuras productivas ⁶⁷. Tras la negativa de los sindicatos antes de las elecciones a negociar un pacto social debido a la inexistencia de un marco democrático y fracasado un acuerdo de los agentes socioeconómicos con el Gobierno en el verano de 1977, cuando todavía, al menos los empresarios, manifestaban grandes debilidades organizativas que dificultaban su desarro-

⁶⁶ GARCÍA MURCIA, T., *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*, Madrid, 1987, pp. 56-57.

⁶⁷ FUENTES QUINTANA, E., «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *España. Economía*, Madrid, 1978, pp. 24 Yss.

llo, a finales de octubre se firmaron los Pactos de la Moncloa por el Gobierno y prácticamente todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, asumidos posteriormente por las organizaciones empresariales y sindicales⁶⁸. Los Pactos de la Moncloa eran presentados como un programa que, al margen de la pluralidad de opiniones y estrategias, ofreda un diagnóstico común de la situación económica española y una posible alternativa para reconducir la crisis, con contenidos propios de un plan de estabilización, renunciando a los componentes expansivos de la política económica anterior⁶⁹. Con su firma se pretendía además lograr una cierta estabilidad social que hiciera posible la continuidad del consenso durante el período constituyente y afianzara la emergente democracia.

Los Pactos de la Moncloa contemplaban una serie de reformas destinadas a hacer más progresiva la fiscalidad, introducir cambios en el ámbito de la educación y de la Seguridad Social y modificar la política del suelo y de la vivienda; asimismo, preveían la elaboración de un estatuto de la empresa pública y la puesta en marcha de un programa de impulso del empleo. Como contrapartida se iniciaba una política de rentas eneaminada a contener los salarios, intentando mantener el poder adquisitivo de los mismos y se proyectaba una política destinada a reducir la inflación y el déficit público⁷⁰.

Con la política de moderación salarial que ahora basaba los incrementos en la inflación prevista y no sobre la habida en el año anterior como venía ocurriendo, se estimó para 1978 un aumento del 20 por 100 de la masa salarial bruta al que había que añadir un 2 por 100 para deslizamientos. Con todo, esta política de moderación salarial que, junto con la reducción de los costes financieros, podría producir un relanzamiento de la actividad económica, sólo sería posible de llevar a efecto con el apoyo o, cuando menos, la tolerancia de los sindicatos. Estos, con algunas reticencias, sobre todo por parte de UGT, aceptaron los topes salariales acordados en los Pactos de la

⁶⁸ DE LA VILLA, L. E. ... *Los grandes pactos colectivos a partir de la transición democrática*, Madrid, 1985, pp. 726 y ss.. YDIRÁN LÓPEZ, F., «Sindicatos y salida concertada de la crisis», *Papeles de Economía Española*, núm. 22, 1985, pp. 316-328.

⁶⁹ ESTEFANÍA, J., y SERRANO, R., «Diez años de relaciones industriales en España», en ZARAGOZA, A. (comp.), *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid, 1988, p. 27.

⁷⁰ TRIILLEN y THOMAS, J., *Fundamentos económicos de la transición política española. La política económica de los Acuerdos de la Moncloa*, Madrid, 1993, pp. 107 y ss.

Moncloa, aunque no pudieron evitar en la negociación de los convenios colectivos una relativa conflictividad a la hora de establecer la distribución de la masa salarial en las empresas ⁷¹.

La salida neocorporativa a la crisis económica que los sindicatos asumían con los Pactos de la Moncloa se hacía desde la situación de subordinación política gestada a partir de los momentos en que la transición a la democracia comenzaba a encauzarse y desde posiciones no totalmente autónomas en relación a las estrategias de los partidos afines. Por lo demás, el apoyo de las centrales al consenso desde la esfera social con la reducción del conflicto a límites tolerables, mientras emergía una acción sindical más centralizada que descuidaba paulatinamente fórmulas dispersas y asamblearias de lucha, en especial en UGT, no tenía un único objetivo. Estaba dirigida a despejar incertidumbres que pesaban negativamente en la crisis económica, pero también muy especialmente a garantizar la operatividad real en la sociedad de lo actuado en el nivel político, corresponsabilizándose, de forma muy comprometida, en la consolidación del naciente régimen democrático ⁷².

Al divisar la terminación de la transición política con la aprobación consensuada de la Constitución, los sindicatos, sin desprenderse de su compromiso de consolidar la democracia, perfilan nuevamente sus distintas estrategias de cara a la etapa que se aproxima. CCOO, enlazando con la línea política del PCE, que teme perder influencia si quiebra el consenso, propugna una política de concentración democrática para varios años, continuadora de los Pactos de la Moncloa, en la que se impliquen no solamente el Gobierno y la patronal con los sindicatos, sino también los partidos políticos, «pues el que los sindicatos y las patronales dialoguen sobre aspectos de su competencia, presupone, si se pretende ir al fondo de los problemas, los acuerdos de las fuerzas políticas» ⁷³. UGT, por el contrario, siguen-

⁷¹ ELORDI, E., «Primavera caliente», *La Calle*, núm. 1, 28 de marzo de 1978, pp. 24-25; *Discurso de Nicolás Redondo en el ciclo de conferencias organizadas por el Club Siglo XXI*, Madrid, octubre 1978, y «Los acuerdos de la Moncloa. CCOO explica su postura en asamblea», *Gaceta de Derecho Social*, núm. 79, noviembre 1977, pp. 20-21.

⁷² MIGUÉLEZ, F., "Sindicalismo y conflicto social en la España de la transición», *Mientras Tanto*, núm. 24, septiembre 1985, pp. 28 Yss., YROCA JUSMET, J., «La concertación social», en MIGUÉLEZ, F., y PRIETO, E. (dir. y coord.), *Las relaciones laborales en España*, Madrid, 1991, p. 365.

⁷³ SARTOHUIS, N., «¿Y después de los pactos qué?», *La Calle*, núm. 17, 18-24 de julio de 1978, p. 19.

do la estrategia del PSOE ⁷⁴ que se sabe alternativa diferenciada de Gobierno, considera que «la política de consenso global seguida hasta ahora, tanto a nivel político como económico, no encuentra ya justificación desde el momento mismo en que la Constitución cobra ya su plena vigencia» ⁷⁵ y plantea un acuerdo por un año con el Gobierno, las organizaciones empresariales y los sindicatos, sobre asuntos de índole económica y sindical.

Cuando a finales de septiembre de 1978 Fernando Abril Martorell, sucesor de Enrique Fuentes Quintana, invita en nombre del Gobierno a los sindicatos y a la patronal a participar en unas jornadas de reflexión para estudiar el desarrollo de los Pactos de la Moncloa y formular nuevas propuestas con vistas a un nuevo acuerdo, las distintas partes aprecian las dificultades que ello comporta. Los sindicatos acusan al Gobierno y a la patronal de carecer de un proyecto definido, mientras exigen a aquél la realización de las incumplidas medidas de transformación estructural previstas en los Pactos de la Moncloa, si bien aceptan el diagnóstico en lo que se refiere al saneamiento de la economía, materializado en la reducción sustancial de la tasa de inflación, con un 17 por 100 a finales de 1978, y en la recuperación de la balanza corriente, que arroja ahora un saldo positivo de 1.500 millones de dólares.

Aprobada la Constitución, ante la falta de acuerdo, el Gobierno mediante un Decreto-ley del 26 de diciembre establece, aun admitiendo la autonomía de las partes con las correspondientes consecuencias, una subida salarial de referencia para 1979 del 13 por 100, en una banda fluctuante entre el 11 y el 14 por 100. Los dos sindicatos reaccionan con rapidez y al día siguiente sus direcciones firman un documento de unidad de acción en la negociación colectiva ⁷⁶. En él se comprometían a reivindicar el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios, la ampliación de los puestos de trabajo mediante la exigencia de mayor inversión y la consecución de todos los derechos sindicales lo que, junto a la resistencia de la patronal, produjo

⁷⁴ PSOE, *Estrategia sindical del PSOE. Documento aprobado por el Comité Federal*, Madrid, 5 de octubre de 1978, p. 15.

⁷⁵ *Discurso de Nicolás Redondo*, *op. cit.*

⁷⁶ «Ante los convenios. Unidad de acción CCOO-UGT», *Gaceta de Derecho Social*, núm. 92, enero de 1979, p. 7. Y PALACIO MORENA, J. I., «Relaciones laborales y tendencias organizativas de los trabajadores y los empresarios», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *España...*, *op. cit.*, pp. 572-575.

una alta conflictividad, manifestada en casi 1.800 huelgas en este año.

Pero la negociación particularizada de los convenios colectivos sin la referencia de un pacto social, con el trasfondo de la fuerte conflictividad, hizo ver a UGT la superioridad de CCOO para afrontar la nueva situación. Después de la celebración unitaria del 1 de mayo, realizadas las segundas elecciones generales, UGT comienza un rápido proceso de distanciamiento de CCOO. Culmina así su estrategia afianzadora de un sindicato centralizado en el desarrollo de las relaciones laborales, que lleva a sus últimas consecuencias la política de concertación, asumiendo la iniciativa sindical con la que despliega un marcado protagonismo.

A mediados de junio de 1979, en medio del rebrote de la crisis económica, comenzaban una serie de reuniones de UGT con la CEOE, interesada, esta última, en perfilar el nuevo modelo de relaciones laborales, todavía poco configurado, deseosa de restar capacidad de acción a CCOO ⁷⁷ y de moderar los salarios, llegándose a la firma del Acuerdo Básico Interconfederal, sellado por las dos organizaciones el 10 de julio. Se reiniciaba la estrategia, que se había cortado el año anterior, de pactos neocorporativos, algunos de los cuales serían suscritos también por CCOO, mientras esta central desataba contra otros una amplia movilización social. El ABI, acogido favorablemente por el Gobierno, con perceptible influencia en otros pactos y en el título 2.º del Estatuto de los Trabajadores, asume la autonomía de las partes a las que pretende potenciar con vistas a la negociación colectiva centralizada, mientras propugna la eliminación de los laudos. Reconoce las secciones sindicales en empresas que superen los 250 trabajadores y establece el 100 por 100 de representatividad mínima para negociar o habilitar la presencia de los sindicatos en aquellos organismos que lo requieran.

Esta estrategia negociadora de UGT y CEOE, que adquiere una mayor consistencia con la firma por ambas el 5 de enero de 1980 del Acuerdo Marco Interconfederal, al que se suma USO, en el que se abordan asuntos tan importantes como la productividad, el absentismo laboral, la duración de la jornada... y se establece una banda salarial del 13-16 por 100 para el primer año, que CCOO no logró des-

⁷⁷ AGUILAR, S., «El asociacionismo empresarial en la transición postfranquista», *Papers*, núm. 24, 1985, pp. 81-83.

bordar, está en la base del acuerdo parlamentario UCD-PSOE que lleva a la aprobación por el Parlamento del Estatuto de los Trabajadores el 19 de marzo de 1980⁷⁸. En su texto, articulado en tres títulos —«De la relación individual del trabajo», «De los derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa» y «De la negociación y de los convenios colectivos»—, se fijaba la normativa laboral básica y el marco de relaciones laborales quedaba muy perfilado. En el Estatuto de los Trabajadores «se amplían las modalidades de contratación, se formulan las causas del despido, se introducen normas para la resolución de los conflictos (al tiempo que) se recoge el derecho a la negociación colectiva sin la tutela del Estado»⁷⁹. En este último campo, la eficacia general otorgada a los convenios colectivos refuerza las estructuras centrales de los sindicatos, en tanto que en los centros de trabajo siguen primando los comités de empresa de composición unitaria.

Si la aprobación de la Constitución abría las puertas al proceso de consolidación de la democracia, la puesta en vigor del Estatuto de los Trabajadores culminaba el tortuoso caminar de la transición sindical, una vez establecido un nuevo marco de relaciones laborales y cuando el modelo sindical se había articulado, tras muchos esfuerzos de UGT por situarse, junto con CCOO, en primer plano, como reflejarían los resultados de las segundas elecciones sindicales.

Conforme a lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores se celebran, en su mayor parte en el otoño de 1980, las segundas elecciones sindicales, cuyos resultados confirman la solidez de CCOO, que alcanza casi el 31 por 100 de los delegados de personal y miembros de comités de empresa y el avance espectacular registrado por UGT que sobrepasa el 29 por 100. El éxito de esta última central avalaba la evolución de la estrategia que, encaminada hacia el pacto y la moderación, había impuesto su dirección, aun con reticencias de algún sector de cuadros medios, en sintonía con la tendencia que presentaban amplios colectivos de trabajadores que moderan paulatinamente

⁷⁸ «Rechazado por el Consejo Confederal de CCOO. El Acuerdo-Marco es un mal pacto social», *Mundo Obrero*, núm. 57,11 a118 de enero, 1980, pp. 12-13; BAYLOS, A., «La intervención normativa del Estado en materia de relaciones colectivas», en MICHIELEZ, F., y PHIETO, C. (dir. y coord.), *Las relaciones...*, *op. cit.*, p. 294.

⁷⁹ HERRERO, I. L., «Las relaciones de trabajo», en ETXEZARHETA, M., *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*, Barcelona, 1991, p. 378.

sus posiciones ⁸⁰ ante las graves consecuencias generadas por la Crisis económica ⁸¹. Los resultados electorales muestran igualmente el afianzamiento de ELA-STV en el País Vasco y la emergencia de la INTG en Galicia. Era notorio que, a pesar del fenómeno de la caída de afiliación que se estaba produciendo desde hacía algún tiempo, los sindicatos mayoritarios a la altura de 1980 habían conseguido ser ampliamente representativos de los trabajadores españoles, aunque la situación de relativa debilidad que venían arrastrando se proyectaría de alguna forma en el futuro.

⁸⁰ PÉREZ DÍAZ, V., «La moderación de la clase obrera en la transición», en PÉREZ DÍAZ, V., *El retomo de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987, pp. 249-259, Y FISIMAN, I., «El movimiento obrero en la transición: objetivos políticos y organizativos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 26, abril-junio 1984, pp. 103 y ss.

⁸¹ PARAMIO, L., «Perspectivas económicas de la izquierda y estrategias sindicales en España», *Sistema*, núm. 53, marzo 1983, pp. 65 y ss.

Lcz Iglesia y la transición

Feliciano Montero

La Iglesia tenía motivos para sentirse satisfecha con el nuevo régimen democrático. Ofrecía las instituciones democráticas que una gan parte del clero había venido pidiendo y transformó la estructura de las relaciones entre la Iglesia y el Estado de acuerdo con 10 que el Vaticano deseaba desde 1968. La oposición decimonónica de clericalismo y anticlericalismo se había resuelto, por fin, en términos que la opinión pública, tanto de derechas como de izquierdas, nacional y extranjera, consideraba sensatos y ejemplares. La reafirmación de las preocupaciones primordiales de la Iglesia aparecía, sin embargo, más compleja, pues la cultura del secularismo, que facilitó la solución de la controversia entre la Iglesia y Estado, resultaba mucho más difícil de tratar en su dimensión espiritual ¹.

Con este balance Payne concluye su breve pero ajustada referencia al papel jugado por la Iglesia durante la transición. Su valoración de la posición de la jerarquía española, bajo la dirección de Tarancón, y de los análisis electorales sobre el voto católico en las sucesivas consultas electorales, es seguramente compartido por la mayoría de los analistas y estudiosos de la transición..., y serán difícilmente

¹ PAYNE, S. E., *El catolicismo español*, Madrid, 1984.

desmentidas por investigaciones posteriores, pero es evidente que, al menos desde el punto de vista historiográfico, queda casi todo por estudiar sobre este tema. Así pues, estas breves notas sobre la Iglesia católica española y la transición política se sitúan a medio camino entre un estado de la cuestión sobre una bibliografía todavía muy escasa, especialmente si se compara con el conjunto de la bibliografía dedicada al estudio del proceso político de la transición, y una propuesta de investigación de un tema que está casi totalmente por hacer.

1. Estado de la cuestión

Si el estudio de la Iglesia y de los católicos durante el franquismo está planteado y en alguna medida hecho, aunque todavía quede mucho por investigar, y la mayoría de la documentación primaria por consultar, no se puede decir lo mismo del papel jugado por la Iglesia durante la transición. Destaca la precariedad de la bibliografía sobre esta parcela específica de la transición; así como la escasez de referencias al tema en las obras generales sobre la transición política. En todo caso, las existentes son, desde dentro de la propia Iglesia y el mundo católico, obra fundamentalmente de teólogos, pastoralistas y sociólogos, y, desde fuera, las contenidas en los estudios sobre elecciones y partidos y su relación con el cambio social. Es decir, al igual que la mayoría de los análisis sobre la transición, el estudio de este tema ha sido, hasta el presente, una obra más de politólogos y sociólogos que de historiadores.

Algunas razones de esta situación de vacío historiográfico sobre la Iglesia durante la transición son, en gran medida, las mismas que explican la situación general de la historiografía sobre el catolicismo español contemporáneo: ausencia de ámbitos académicos seculares y neutrales desde donde realizar la investigación; dificultad para salir de la apología-hagiografía o de la crítica apriorística radical, en la tradición de la polémica clericalismo-anticlericalismo; indefinición de campos de estudio y marcos teóricos; e inaccesibilidad y mala organización de los archivos.

Para el tiempo de la transición obviamente las dificultades de acceso a las fuentes documentales serán durante bastante tiempo insalvables, especialmente la documentación eclesiástica relativa a la posición de la jerarquía, colectiva e individualmente, española y vati-

cana. Ese no es el caso de otras organizaciones seculares (A. C., Movimientos cristianos de base, cuya documentación, si se ha conservado, es ya fácilmente accesible).

Apenas disponernos por otra parte de testimonios escritos de carácter memorialista, salvo alguna notable excepción como los *Papeles y memorias*, de Iribarren ² (Secretario de la Conferencia Episcopal durante la fase crucial de la transición, de junio del 77 a junio del 82), quien en medio de su defensa apologética de la posición de la Iglesia, recuerda algunas claves interesantes del clima de tensiones internas y presiones externas contrapuestas, en que se movió la conducta de la Conferencia Episcopal. Su testimonio es tanto más valioso, a pesar del tono justificativo y de su extremada discreción, por la ausencia de escritos autobiográficos semejantes de los obispos protagonistas de la transición. Pues las largas entrevistas a algunos de ellos, especialmente la interesantísima de Martín Descalzo a Tarancón ³ no suplen esa carencia. Si bien es cierto que algunas presentaciones académicas del tema, a cargo de protagonistas relevantes como José M.a Martín Patino, incluyen, junto al análisis, algunos testimonios interesantes ⁴.

Sin embargo, el mero trabajo de *hemeroteca*, con la revisión de las múltiples publicaciones católicas de la época, puede proporcionarnos un buen punto de partida para el análisis de las posiciones y argumentos. Este «vaciado» revelará inmediatamente la pluralidad de posiciones dentro del catolicismo, constatación principal a la hora de plantear el tema.

Con la selección de documentos colectivos publicados por I. Iribarren ⁵ es bastante fácil recomponer la posición oficial de la Conferencia Episcopal, pero aunque las votaciones en su seno reflejen la existencia de una opinión mayoritariamente compartida, sería interesante el estudio regional, y el individual o del grupo minoritario, destacadamente la posición del obispo de Cuenca Guerra Campos.

² IRIBARREN, I., *Papeles y memorias. Medio siglo de relaciones Iglesia-Estado en España* (1936-1986), Madrid, 1992.

³ MARTÍN DESCALZO, J. L., *Tarancón, el cardenal del cambio*, Barcelona, 1982.

⁴ MARTÍN PATINO, J. M., «La Iglesia en la sociedad», LINZ (ed.), *España, un presente para el futuro*, I, 1984, 151-211. Por ejemplo, en su referencia a la actuación de Tarancón y Dadaglio en la negociación de los nuevos acuerdos Iglesia-Estado, se refiere al disgusto del Vaticano por las excesivas concesiones...

⁵ IRIBARREN, I. (ed.), *Documentos de la Conferencia Episcopal Española, 1965-1983*, Madrid, 1984.

Tampoco se pueden valorar igual las elaboraciones más doctrinales, y los comunicados más coyunturales, ligados a acontecimientos políticos concretos; o los documentos de la Asamblea plenaria, los de la comisión permanente y los de las comisiones episcopales específicas, como la de apostolado social, o la de enseñanza. La concreción y precisión de un documento suele ser mayor cuanto menor es el ámbito regional y social al que va destinado...

Pero el análisis de la posición de la Iglesia no se agota, como a menudo se tiende a reducir, con el estudio de los documentos episcopales, que por otra parte, no siempre son los más influyentes en la conformación de la opinión católica, aunque ciertamente en el período de la transición, llegaron a adquirir la máxima difusión y resonancia, dentro y fuera del ámbito estrictamente eclesial (a juzgar por el eco, las críticas abundantes que merecen y las polémicas que suscitan en los medios de comunicación). La pluralidad de posturas en el mundo católico español se expresa a través de revistas de pensamiento católico representativas e influyentes, en los escritos y publicaciones de clérigos y laicos en medios confesionales y en diarios no católicos, y en los documentos de las organizaciones y asociaciones laicales de élites como la ACNP o el Opus Dei, la Acción Católica y los Movimientos de A. C. que sobrevivieron a la crisis de 1966-1968, y de los nuevos movimientos (comunidades cristianas populares, «cristianos por el socialismo») que surgen al final del franquismo. La postura de cada uno de estos individuos y colectivos merecen un análisis detenido.

En buena medida, y sin proponérselo historiográficamente, disponemos ya de un estudio prácticamente exhaustivo del «discurso eclesial» público sobre la transición política, en sus distintas modalidades y tonos. Ese discurso eclesial ha sido recogido y sistematizado muy acertadamente por Calleja ⁶, en una perspectiva explícitamente no sociológica ni histórica, sino pastoral, pero enormemente útil para el análisis del historiador. Un discurso eclesial no exclusivamente jerárquico-institucional, y, por ello mismo, más plural y matizado, de lo que habitualmente se suele creer e interpretar. Uno de los mayores aciertos de este análisis es precisamente la contraposición entre el discurso jerárquico-institucional y el de las «bases». Teniendo siempre

⁶ CALLEJA, J. T., *Discurso eclesial para la transición democrática (1975-1982)*, Vitoria, 1988.

en cuenta que el límite del análisis es la naturaleza pública, y preferentemente colectiva, de los pronunciamientos, lo que reduce el análisis de grupos influyentes pero «discretos», como la ACNP o el Opus Dei, que apenas se pronuncian más allá de una remisión genérica de fidelidad a la posición de la Jerarquía, o de las bases silenciosas incapaces o impotentes para expresar su voz. El mencionado estudio del «discurso eclesial» evita expresamente pronunciarse sobre una de las cuestiones más interesantes desde el punto de vista histórico, la relevancia de ese discurso eclesial en el proceso histórico, pero sugiere una importancia mucho mayor de la que la bibliografía sobre la transición le ha concedido.

1.1. EL enfoque socioLógico. La secularización de La sociedad española

Como se ha señalado, una de las perspectivas teóricas y metodológicas dominantes en el estudio de la Iglesia durante el franquismo y la transición, es la sociológica. En primer lugar hay que recordar la existencia, en el interior de la Iglesia católica española durante el franquismo, de una rica tradición de estudios en sociología religiosa. Impulsada por la francesa (Le Bras, Boulard), a partir de 1955, la sociología religiosa dio frutos importantes en los años sesenta y contribuyendo al *aggiornamento* de la Iglesia y del clero, acompañando la renovación pastoral, y el auge de los Movimientos especializados de Acción Católica. Inserta en el conjunto de la sociología religiosa europea en los congresos internacionales, participó en los informes FÜESSA sobre la sociedad española, y de forma muy especial en el Informe sobre el cambio social en España, 1975-1981 ³.

A partir del inicio de la transición, la sociología religiosa española parece perder la plataforma eclesial-institucional y se seculariza, al mismo tiempo que decaen las investigaciones específicas sobre la práctica religiosa y la pastoral diocesana.

³ DUCASTELLA, R., *Análisis sociológico del catolicismo español*, Barcelona, 1967; VÁZQUEZ, J. M., *Realidades socio-religiosas de España*, 1967, y *La Iglesia española contemporánea (estudios sociológicos)*, Madrid, 1973; ISPA, *Cambio social y religión en España*, Madrid, 1975.

⁴ FOESSA, «Religión e Iglesia en el cambio político en España», *Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1975-1983*, *revista*, vol. 2, Madrid, 1983.

Pasados unos años, los cambios sociales y culturales que acompañan la transición provocaron un renovado interés por la sociología religiosa, desde una perspectiva más politológica y sociológica que pastoral. Los sondeos de opinión del CIS propician los estudios sobre los valores morales y la identidad religiosa de los españoles⁹, y su relación con los procesos de secularización, de un lado, y las opciones políticas y electorales de otro.

Desde dentro del mundo católico, instituciones nacidas de la primera sociología religiosa (la revista *Cuadernos de Realidades Sociales* de Vázquez, y *Documentación social* de Cáritas, y los estudios promovidos por el Instituto «Fe y Secularidad»), se preguntan sobre la secularización y la descristianización, especialmente en el ámbito Juvenil¹⁰.

El número monográfico que la revista de Sociología religiosa de la Universidad de Lovaina, *Social Compass* 11, dedicó al catolicismo español contemporáneo, a los diez años de la transición, es muy significativo del tipo de cuestiones que desde la perspectiva sociológica se pueden plantear al estudio del factor religioso en la transición política.

Desde fuera del mundo católico cabe destacar el trabajo de Montero, más centrado en las implicaciones políticas y electorales del proceso de secularización (basado en los datos aportados por las encuestas del CIS), o el informe, más sociológico, de Giner, sobre «religión y modernidad» en España desde una perspectiva cronológica amplia (1975-1990)¹².

En todos estos estudios se reconoce de forma prácticamente unánime el cambio religioso acelerado de la sociedad española, en un sen-

⁹ LÓPEZ PINTOR, R., *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Madrid, 1982; TOIHAHA, J. J., *Cambios recientes en la sociedad española*, Madrid, 1989; GONZÁLEZ ANLEO, J., *Catolicismo nacional: nostalgia y crisis*, Madrid, 1975; GONZÁLEZ ANLEO, J., y GONZÁLEZ BLASCO, P., *Religión y sociedad en la España de los años 90*, Madrid, 1992.

¹⁰ Sobre la evolución de la religiosidad juvenil, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, F., *La religiosidad juvenil en la España transicional a la democracia: décadas 50-RO*, Madrid, 1990; *Lid.* también Estudios patrocinados y publicados por la «Fundación Santa María».

¹¹ «Contemporary Catholicism in Spain», *Social Compass*, 4, 1986.

¹² MONTERO, F. R., «Iglesia, secularización y comportamiento político en España», *REIS*, 14, 1986, 131-159; GINER, S., YSARASA, S., «Religión, política y modernidad en España», *Sociología*, 1, 1992, pp. 9-60.

tido secularizador, y sus indudables efectos sobre el comportamiento político de los católicos (el voto católico) y la actitud de la Iglesia institucional ante el cambio político y social. Aun teniendo en cuenta algunas diferencias de criterio y estimación, los diversos sondeos y estudios de opinión, tanto del CIS como de otros organismos, bien sobre la práctica religiosa, la identidad religiosa o la pertenencia eclesial, o sobre los valores dominantes, constatan la existencia de un amplio grupo social de «no practicantes» y de indiferentes, que revelan el peso cuantitativo del proceso secularizador en la España de la transición. Cuestión diferente es la interpretación de ese proceso y de sus consecuencias. Javier Martínez Cortés¹³, en su presentación de los trabajos de «Fe y Secularidad» sobre el comportamiento moral y religioso del mundo juvenil, y la socialización religiosa a través de la educación maternal, discute la identificación habitual entre secularización y descristianización o desacralización. El indudable proceso de secularización afectaría de un lado a la pervivencia de ciertos significantes religiosos, y de otro al predominio de ciertas formas confesionales e institucionales de la Iglesia. Pero en su lugar, aparecen nuevos significantes religiosos, ligados a nuevos comportamientos morales (lo que llama «lo religioso implícito»), y nuevas formas de pertenencia a la Iglesia, mucho más informales y autónomas respecto a la propia institución (los distintos tipos de comunidades cristianas de base, neocatecumenales y carismáticas).

Rafael Díaz Salazar es uno de los que más y mejor se han dedicado al estudio del cambio religioso y eclesial en la España de la transición, desde una perspectiva preferentemente sociológica. Desde su primer ensayo sobre la Iglesia durante la dictadura y la transición, hasta su estudio más reciente sobre «transición política, factor religioso y lucha por la hegemonía», pasando por sus contribuciones en el IV Informe FOESSA, y su libro *El capital simbólico*¹⁴, toda su reflexión está centrada en unas cuantas cuestiones que quedan bien perfiladas en el último de los citados ensayos. Con la distancia de 1990, interpreta el apoyo eclesial al cambio de régimen político con el concepto gramsciano de «revolución pasiva»; reconoce la relevancia del

¹³ MARTÍNEZ CORTÉS, J., «Religión, cultura y sociedad», *Foessa*, IV, vol. 2, 1983, pp. 609-653.

¹⁴ DÍAZ SALAZAR, R., *Iglesia, dictadura y democracia, catolicismo y sociedad en España* (1958-1979), Madrid, 1981; *El capital simbólico. Estructura social, política y religión en España*, Madrid, 1988.

factor religioso en el comportamiento político y electoral de los españoles durante la transición, subrayando las novedades históricas de esa incidencia: la relativa dispersión del voto católico, la ruptura de la tradicional polarización izquierdas-derechas con sus consiguientes efectos pacificadores (superación del conflicto clericalismo-anticlericalismo). Más allá de las habituales interpretaciones sobre el pluralismo político de los católicos, pone de relieve la existencia de una verdadera frontera entre una minoría significativa de católicos de «izquierdas», partidarios de un cambio de sistema y la mayoría de los católicos y de la propia Iglesia institucional propiciadora de un mero cambio de régimen. Esa divisoria política sería la responsable de las tensiones en el interior de la Iglesia, y del pluralismo real que pervive en el mundo católico antes y después de la transición. De acuerdo también con los estudios de Martínez Cortés, se resiste a entender el proceso de secularización con un proceso paralelo de privatización de lo religioso. Partiendo de una concepción de la secularización «como un proceso de transformación de las creencias, prácticas y actitudes religiosas que puede llevar a una desaparición progresiva de las mismas (irreligión) o a su reconversión (nueva religiosidad)», hace una valoración de los diversos estudios sociológicos sobre la práctica religiosa, las creencias religiosas, las pautas morales y actitudes vitales socio-religiosas, la fidelidad a la Iglesia, la edad y clase de los grupos socio-religiosos y ateos, que le permite cuestionar los supuestos apoyos o justificaciones sociales tanto de las políticas laicistas («secularización forzada»), como de las políticas católicas restauradoras («la religión forzada»): «Se ha destruido cierta unanimidad católica, pero no parece que el proceso de secularización se oriente hacia la indiferencia y el ateísmo. La realidad socio-religiosa está formada por una importante subcultura católica de practicantes, un creciente sector de personas religiosas no orientadas a un tipo de religión institucional y una subcultura irreligiosa y laicista minoritaria»¹⁵

¹⁵ RECIO, J. L.; UÑA, O., Y DÍAZ SALAZAR, R., *Para comprender la transición española. Religión y Política*, Estella, 1990, p. 66.

1.2. El enfoque político. El voto católico

En una perspectiva más politológica, los numerosos estudios de sociología electoral y sobre el sistema de partidos en la nueva España democrática, se han tenido inevitablemente que preguntar sobre la incidencia del factor católico en los procesos electorales. Y, específicamente, sobre la prospectiva fallada de Linz en torno a la emergencia de un fuerte partido demócrata-cristiano en la España de la transición.

Los estudios de sociología electoral y sobre el sistema de partidos surgido durante la transición han confirmado el peso y la relevancia de la variable religiosa en la configuración de una determinada opción política, a la vez que el final de la polarización política de ese factor. Aunque la mayoría de los católicos practicantes se corresponden con el voto de los partidos de centro-derecha, hay una importante y significativa minoría de los practicantes que votan y militan en partidos de izquierda, además de la parte importante de católicos no muy practicantes o nada practicantes que apoyan las opciones de izquierda. (El hecho más destacado por todos los analistas es el peso de los votos católicos en el triunfo electoral socialista de octubre del 82). El pluralismo o la dispersión del voto católico reflejaría por un lado, la consigna neutral y aconfesional de la Conferencia Episcopal, pero sobre todo revela la existencia de un pluralismo real en el interior de la propia Iglesia, que arranca del impacto del Concilio Vaticano II y se expresa abundantemente en los últimos años del franquismo. Ese pluralismo (tanto el legítimamente estimulado por la Iglesia-Institución, como el criticado por ella misma) ha contribuido a conjurar, al llegar la transición, uno de los componentes históricos de la política española anterior al 36: la conflictiva polarización social que tradicionalmente había generado el factor católico entre las dos Españas ¹⁶.

El estudio de Hunneus ¹⁷ sobre la UCD abordó directamente las posibles razones de la ausencia de un fuerte partido demócrata-cris-

¹⁶ Esta es una de las novedades históricas más subrayadas por los estudios de los politólogos especialmente en LINZ, J. J. (dir.), *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981* (vol. 1.º del Informe FOESSA IV), Madrid, 1981.

¹⁷ HUNNEUS, E., *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, 1985.

tiano en la transición, entre las que no se puede desdeñar, la explícita e insistente negativa de la Jerarquía eclesiástica a apoyar una alternativa política confesional. A falta de partido demócrata-cristiano, la DeD integró progresivamente buena parte de las élites católicas, y captó una parte importante del electorado católico. Aunque el catolicismo más militante contribuiría a formar los partidos de izquierda.

El trasvase de la militancia católica progresista a los partidos de izquierda (así como el apoyo electoral del voto católico al PSOE en octubre del 82), es reconocido por todos los analistas, pero apenas ha sido estudiado¹⁸. Parece claro que en los primeros momentos de la transición las organizaciones cristianas de base, como la HOAC o las Vanguardias, siguieron desempeñando las funciones de suplencia que había jugado durante los últimos años del franquismo (préstamo de locales para reuniones de estudio y asambleas). A medida que se fueron reconociendo y estableciendo los derechos políticos y sindicales, y los diversos partidos y sindicatos salieron de la clandestinidad, las organizaciones apostólicas fueron perdiendo protagonismo y relevancia, y en algunos casos militantes, entrando en una etapa de crisis de identidad por el obligado cambio de papeles y funciones. Organizaciones y militantes cristianos tenían que pasar del protagonismo explícito y confesional al implícito y anónimo de la doble militancia. Aunque este proceso de secularización de la militancia se había iniciado en muchos casos antes del inicio de la transición.

Si bien el estudio de la actitud de la Iglesia y de los católicos ante la transición queda aún por hacer de manera exhaustiva y sistemática, disponemos para ello de buenos puntos de partida y de materiales documentales fáciles de consultar. Sin embargo, apenas se ha estudiado la posición de los partidos y líderes políticos ante la Iglesia y sus demandas, ante las organizaciones y movilizaciones católicas, y, más en general, ante los valores morales y religiosos de la sociedad española en la medida que heredera e inmersa aún en una cultura católica. Lo que implicaría el estudio de la política religiosa de los respectivos gobiernos (acuerdos Iglesia-Estado), y sus derivaciones y aplicaciones, en relación con la regulación del matrimonio civil y del divorcio, la despenalización del aborto, la financiación de la enseñan-

¹⁸ Una excepción es el interesante estudio sobre Aragón, de BADA, J.; BAYONA, B., y BETES, L., *La izquierda, ¿de origen cristiano?*, Zaragoza, 1979.

La Iglesia y la transición

za privada y la regulación de la presencia de la Iglesia en los medios de comunicación públicos (RTVE) ¹⁹. Interesaría también estudiar la participación decisiva de católicos cualificados (clérigos y laicos, comprometidos o distanciados de la Iglesia y del mundo católico) en el diseño y gestión de las respectivas políticas religiosas de los gobiernos de DCD y del PSOE ²⁰. En otro orden, sería también muy interesante seguir, en el plano municipal, a partir de las elecciones de 1979, la evolución de la relación de las nuevas autoridades locales con las eclesiásticas, a propósito, por ejemplo, de las fiestas y celebraciones religiosas: la asunción crítica, primero, y el progresivo apoyo y participación inmediatamente después en las manifestaciones de la religiosidad popular.

2. La Iglesia ante la transición. Recuerdo de algunos hitos significativos

2.1 La Iglesia principal protagonista de la pretransición

La postura de la Iglesia católica española durante los primeros momentos de la transición política, a partir de la muerte de Franco, está marcada por una continuidad fundamental con la posición adoptada en los últimos años del franquismo. El progresivo «despegue» de la Iglesia respecto del régimen franquista, que se inicia en las «bases» claramente desde el inicio de los años sesenta, y culmina simbólicamente en la Asamblea Conjunta de obispos y sacerdotes de 1971, había preparado el camino de la transición política.

Si todos los analistas de la transición española están de acuerdo en la importancia del cambio social y mental de los años sesenta, a partir del plan de estabilización, como factor explicativo del modelo de transición pacífica y pactada que se inicia en 1976, también la mayoría lo están en subrayar el papel desempeñado por la Iglesia católica en esa etapa pre-transicional. Los estudios sobre la Iglesia du-

¹⁹ Sobre la negociación de la presencia de la Iglesia en RTVE, aporta noticias interesantes ITERNÁNDEZ, ABEL, *Crónica de la cruz y de la rosa (Los socialistas y la Iglesia, hoy)*, Barcelona, 1984.

²⁰ En las críticas y descalificaciones de ciertos medios más o menos vinculados a la opinión de la Iglesia institucional, de la política educativa del gobierno socialista se aludía expresamente a la presencia inspiradora de algunos católicos secularizados.

rante el franquismo destacan esa evolución significativa de la Iglesia desde factor legitimador a elemento crítico. Tanto desde el interior de la Iglesia (teólogos, historiadores, pastoralistas, militantes...), como desde el exterior (sociólogos y politólogos, más que propiamente historiadores), se han trazado los hitos principales de esa evolución del papel político de la Iglesia (Ruiz Rico), y de los católicos (Hermet)²¹.

Entre los temas básicos estudiados, o al menos planteados, sobre el papel jugado por la Iglesia y los católicos en la preparación de la transición, podemos señalar los siguientes:

El crecimiento de los Movimientos de Acción Católica, especialmente hasta la crisis de 1966-1968. Ellos prepararon cuadros y militantes de la oposición y de los futuros partidos políticos y anticiparon y prepararon, en los sesenta, la evolución de la Jerarquía y del clero en los setenta, y de esta manera propiciaron la reconciliación, e impulsaron el proceso de transición pacífica.

Los movimientos de cristianos de base, comunidades de base, «cristianos por el socialismo» ... fruto de la dispersión y radicalización provocada por la crisis de la ACE, y por el *impasse* de los últimos momentos del franquismo. Su militancia social y política incide plenamente en las movilizaciones de la última fase del franquismo y de las primeras etapas de la transición. Y su estudio, por tanto, es imprescindible para comprender la naturaleza y el arraigo de determinadas formaciones sindicales y políticas (USO, ORT...) Yciudadanas. Los líderes y las nuevas élites políticas se nutrirán en buena medida de militantes de procedencia cristiana²².

²¹ Esta es precisamente la etapa más y mejor estudiada en los libros de IHEMET, GUY, *Los católicos en la España franquista*, 2 vols., 1985; RUIZ RICO, J. J., *El papel político de la Iglesia católica en la España de Franco, 1936-71*, Madrid, 1977; PÉREZ DIAZ, V., «Iglesia y religión en la España contemporánea», *El retorno de la sociedad civil*, Madrid, 1987; DIAZ SALAZAR, *op. cit.*, 1981, etc. Desde el «interior», UHBINA, F., y otros, *Iglesia y sociedad en España, 1939-1975*, Madrid, 1977; MAHTIN PATINO, I. M., *op. cit.*, 1984; GONZÁLEZ DE CAHDEDAL, O., «Iglesia y política en España», *Salmantícesis*, 1, 1979, 75-108; RUIZ GIMÉNEZ, I. (ed.), *Iglesia. Estado y sociedad en España, 1930-1982*, Barcelona, 1984; *Al servicio de la Iglesia y del pueblo. Homenaje al cardenal Tarancón en su 75 aniversario*, Madrid, 1984; El reciente número de la revista XX Siglos, «Los católicos en la lucha por la democracia», 16, 1993.

²² BADA, J., *op. cit.*, *La izquierda...*, Zaragoza, 1979; PÉREZ DIAZ, V., «La emergencia de la España democrática», *Claves*, 13, 1991; DIAZ SALAZAR, *op. cit.*, 1981; DOMÍNGUEZ, J., *Organizaciones obreras cristianas en la oposición al franquismo*, Bilbao, 1985, y *La lucha obrera durante el franquismo en sus documentos clandestinos*

La Iglesia y la transición

La Asamblea conjunta de obispos y clero (1971), Ycn general la gestión de Tarancón como presidente de la Conferencia Episcopal en los últimos años del franquismo, dio cauce a las aspiraciones reformadoras de amplios sectores católicos. En ese mismo plano de la Jerarquía es fundamental el estudio del cambio de personas en el seno de la Conferencia Episcopal: la exigua minoría «liberal» de 1966-1968 (cuando la crisis de la ACE) se convirtió en un tiempo corto en mayoría, como se aprecia con una somera comparación de algunos de los documentos más significativos de la Conferencia Episcopal en estos años: especialmente los respectivos documentos sobre el Apostolado de los seglares de 1967 y de 1972; o más claramente, el contraste entre el documento sobre la realidad política de 1966 (cuando el referéndum de la ley orgánica) y el documento «Iglesia y comunidad política» de 1973, que siguió siendo citado durante la transición como punto de referencia del comportamiento ante el nuevo régimen ²³.

El disgusto de los últimos ministros de Franco con este «despegue» de la Iglesia católica es bien visible en las memorias y documentos que empiezan a publicarse. El bloqueo en la relación Iglesia-Estado en los últimos años del franquismo, especialmente a partir de 1971, se reveló, al más alto nivel diplomático, en el estancamiento de las negociaciones sobre la revisión o reforma del Concordato de 1953 ²⁴, pero obedece a una creciente discrepancia sobre el modelo político deseable, y se materializa tanto en relación con el nombramiento de nuevos obispos auxiliares, como en la salvaguarda de un espacio público propio para la predicación de nuevos valores y la denuncia de los viejos.

(1939-1975), Bilbao, 1987; *XX Siglos*, 16, 1993; GUEHRA CAMPOS, J., *Crisis y conflicto en la Acción Católica española y otros órganos nacionales de apostolado seglar desde 1964*, Madrid, 1989; *Asamblea Conjunta Obispos-sacerdotes*, Madrid, 1971.

²³ Sobre esta evolución del episcopado desconcertado por el Concilio Vaticano II e identificado con el régimen, a otro en sintonía con el espíritu del Vaticano II y más distante e incluso crítico con el régimen, *vid.* LABOA, J. M., en *XX Siglos*, 16, 1993. Sobre los obispos españoles asistentes al Vaticano II, *vid.*, refer. en IRIBARREN, J., *Papeles y memoria*, *op. cit.*, 1992; MAHTIN PATINO, *op. cit.*, 1984.

²⁴ Equipo «Vida Nueva», *Todo sobre el concordato*, Madrid, 1971; *vid.* las referencias y documentos insertos en las Memorias de LÓPEZ RODÓ, L., *El principio del fin. Memorias*, 1992; y en la documentación del archivo Franco publicada en SUÁREZ FERNÁNDEZ, L., *Franco y su tiempo*, t. Vnf, Madrid, 1984.

2.2. Apoyo jerárquico al proceso de transición (noviembre 75-junio 77)

Se podría decir que el protagonismo de la Iglesia en el proceso de transición fue progresivamente disminuyendo desde un nivel máximo que coincide precisamente con los últimos años del franquismo. Se mantiene muy alto durante la primera fase de la transición, hasta las elecciones de junio de 1977; y aun durante el año del debate constitucional, y va perdiendo influencia y protagonismo a medida que el proceso se va consolidando.

También se puede apreciar una evolución en la posición: desde una postura de identificación y apoyo pleno al proceso en su primera etapa (amnistía, libertades, elecciones democráticas libres...), hacia una postura progresivamente distante, crítica o discrepante, que se manifiesta en torno a algunas cuestiones claves del debate constitucional (enseñanza, matrimonio-familia...), aunque sin llegar nunca a cuestionar la consolidación de la transición hacia un régimen democrático.

En el plano de *lajerarquia episcopal* la posición está definida en una serie de documentos, desde la homilía programática de Tarancón en la misa de los Jerónimos hasta las recomendaciones colectivas a los católicos ante las primeras elecciones democráticas, las valoraciones de la Constitución del 78, y los diversos comunicados, bien de la Asamblea Plenaria, bien de la Comisión Permanente o de las diversas comisiones episcopales, sobre las diversas coyunturas y proyectos políticos.²⁵

Esta primera etapa está dominada por un claro impulso y apoyo a la reforma política en la dirección democrática, marcada por estos criterios básicos: defensa del ideal democrático, de un pluralismo legítimo y de la neutralidad, y rechazo del confesionalismo. Posición básicamente compartida por la mayoría de la Iglesia, jerarquía, clero y laicos, en continuidad con las posturas defendidas en los últimos años del franquismo, aunque de ella se desmarquen, a la derecha y a la izquierda, grupos más radicales. Más adelante, las diferencias entre la posición de la Jerarquía y la de un catolicismo progresista, mi-

²⁵ Los documentos episcopales conjuntos en IRIBAHREN, J. (ed.), *Documentos de la Conferencia Episcopal española*, 1965-1983, Madrid, 1984; inventario sistemático de todas las expresiones del discurso eclesial público en CALLEJA, *Discurso eclesial*, op. cit., 1988.

noritario pero **influyente**, se irá **agrandando**, especialmente durante el debate constitucional.

La posición católico-progresista está bien representada en los artículos y documentos aparecidos en algunas revistas representativas como *Iglesia Viva*, *Pastoral Misionera*, *El Ciervo*, *Questions de Vida Cristiana* (para el ámbito catalán) y *Encrucillada* (en el gallego), que merecerían un estudio específico. Al igual que la trayectoria publicística de clérigos tan influyentes como J. Ma Díez Alegría, Fernando Urbina, Tomás Malagón, Miguel Benzo, González Ruiz y Ricardo Alberdi entre otros. Y entre los intelectuales católicos laicos, López Aranguren, Miret Magdalena, frecuentes editorialistas en los diarios nacionales más influyentes ²⁶.

La campaña electoral de 1977 obligó ya a una primera definición de posiciones que reveló la existencia dentro de la Iglesia y del mundo católico de un pluralismo relativamente **amplio**, cuyos límites legítimos precisamente se discuten por unos y otros. Las definiciones relativa y en alguna medida inevitablemente **ambiguas**, de la Jerarquía empiezan a no contentar a todos, se ven sometidas a críticas políticas más o menos interesadas y a interpretaciones que intentan capitalizar el apoyo de la voz todavía influyente de la Iglesia ²⁷.

Simultáneamente al proceso de transición política que culmina en las elecciones de junio del 77, los reformistas de la DeD han de pactar con la Iglesia un primer acuerdo en julio del 76 (previa renuncia recíproca al derecho de presentación y al fuero eclesiástico) que predefine el nuevo marco de relaciones **Iglesia-Estado**, y anticipa los acuerdos de enero de 1979 sobre la **financiación**, la **enseñanza**, el **matrimonio** y otras cuestiones **jurídicas**, y el vicariato castrense.

El proceso de elaboración de la Constitución de 1978 abrió el debate sobre la nueva ubicación de la Iglesia en el marco de un Estado aconfesional, que preveía y anunciaba la pérdida de influencia y **protagonismo social e ideológico** de la Iglesia y del catolicismo. La **aceptación sincera** de los valores constitucionales por la mayoría de los **obispos** y de la Conferencia Episcopal en su **conjunto**, no estuvo exenta de cierta resistencia a la pérdida de ese protagonismo e influencia,

²⁶ CALLEJA, *Discurso eclesial...*, *op. cit.* Un análisis contrastado de textos representativos de las diversas posiciones en RECIO, UÑA y DÍAZ SALAZAR, *Para comprender la...*, *op. cit.*, 1990.

²⁷ Prólogo de ALVAREZ BOLADO, A., al libro de DÍAZ SALAZAR, R., *Iglesia, declaración y...*, *op. cit.*, 1981, Y DÍAZ SALAZAR, R., *op. cit.*, 1988.

y a los efectos sociales que el reconocimiento de la aconfesionalidad y la secularización conllevaban.

En la posición de los católicos se vivía la contradicción entre el apoyo sincero al proceso democrático, y la pérdida de protagonismo que esa nueva situación conllevaba. Esta contradicción es la que tiñe de ambigüedad algunas declaraciones.

La contradicción se prolonga durante mucho tiempo y se aprecia específicamente, por ejemplo, en el plano de la doctrina social, entre el apoyo a los valores sociales, incluso «socialistas», en la dirección más progresista de la clásica doctrina social de la Iglesia, y el rechazo a los proyectos «laicistas» (secularización de la enseñanza, del matrimonio, legalización del divorcio y del aborto), que propician tanto la izquierda como una parte de la DCD. La ambigüedad de la posición episcopal se revela en los matices con que se valora el proyecto constitucional, y el cuidado con que colectiva e individualmente se aconseja, con algunas reservas, el voto afirmativo.

y todo ello ocurre en medio de un cuidadoso pacto de respeto para no reproducir la vieja polémica clericalismo-anticlericalismo. La pretransición con la consiguiente revisión autocrítica de la Iglesia había preparado el camino²⁸. Pero la propia izquierda, heredera de la tradición laicista republicana también había aprendido la lección histórica, y tenía buen cuidado en evitar la reproducción del conflicto religioso-político²⁹.

Progresivamente se abre la distancia entre la posición oficial de los obispos y la de los católicos (organizaciones apostólicas, comunidades de base), que, en contradicción con las directrices episcopales, votarán a partidos que proponen en sus programas medidas secularizadoras condenadas por la Jerarquía. El pluralismo en el interior de la Iglesia católica, notable ya durante la pretransición, se va haciendo mayor tras la primera fase de consenso del proceso de transición.

Los acuerdos Iglesia-Estado, firmados en enero de 1979, siguen un proceso paralelo al de la elaboración y debate de la Constitución. De hecho, los términos de los acuerdos estaban pendientes de la for-

²⁸ La expresión más significativa de la autocrítica eclesial fue la *proposición 34* de la ponencia 1.ª de la Asamblea Conjunta de obispos y clero de 1971.

²⁹ *Vid.* PÉREZ DÍAZ, V. La reinención de una tradición democrática es uno de los cimientos de la transición; lo señala en «La emergencia de la España democrática», *Claves*, 13, 1991.

mulación definitiva de algunos artículos constitucionales. Se pueden analizar los argumentos utilizados en los debates parlamentarios públicos, y en los artículos de opinión y análisis y debates publicísticos. Se pueden intuir algunos problemas por las filtraciones de los protagonistas del pacto constitucional y de la comisión mixta que preparó los acuerdos. Pero es prácticamente imposible hoy, por inaccesibilidad a la documentación principal, reconstruir con un mínimo rigor histórico ese proceso, las negociaciones, las conversaciones, los borradores. Sin embargo, el libro coordinado por Corral y Echevarría sobre los acuerdos Iglesia-Estado no deja de tener gran interés. Aparte de las valoraciones técnicas del contenido jurídico, la valoración pastoral, el análisis del debate parlamentario, y el mismo recordatorio del proceso, cuyos primeros borradores se plantearon y estancaron en los últimos años del franquismo, son una buena introducción a cualquier estudio sobre el tema ³⁰.

Consideración aparte merece el análisis de la posición de la *Iglesia ante el proceso autonómico*, y de la expresión y reproducción en la propia Iglesia católica de las aspiraciones nacionalistas ³¹.

La dedaración colectiva de los obispos apoyó claramente la solución constitucional del Estado de las autonomías: «La salvaguardia legal de las identidades propias de los pueblos de España que por su cultura, historia y conciencia colectiva son en su diverso grado diferenciados entre sí, debe ser asumida por la Constitución española como un valor positivo» ³². La Conferencia Episcopal y demás comisiones episcopales de ella dependientes mantuvo la estructura territorial elásica centralizada española, aunque siempre sobre la base diocesana y supradiocesana de las provincias eclesiásticas, que en algún caso podían funcionar como germen de aspiraciones regionales. En todo caso, esas aspiraciones autonómicas en el plano de la conferencia episcopal se expresaron de forma muy discreta y prudente hasta

³⁰ COHHAL, C., y ECHEVERRÍA, L. de, *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980. Como contraste se puede ver la valoración de la revista *Iglesia Viva* sobre los Acuerdos en el número monográfico 79, 1979.

³¹ El Informe FOESSA sobre el cambio social (1983) dedicó un apartado específico del estudio sobre la Iglesia a este tema. También la revista *Pastoral Misionera*, 1, 1977.

³² «Los valores morales y religiosos ante la Constitución», documento de la vigésimo séptima asamblea plenaria de la CE, 26 de noviembre de 1977, en IHIBAHHEN, J., *Documentos de la Conferencia Episcopal*, 1983, p. 444.

muy recientemente (petición de obispos catalanes de conferencia episcopal propia).

Esta prudencia episcopal, que no excluía la potenciación del cauce de las provincias eclesiásticas, en la medida en que coincidían aproximadamente con el nuevo mapa autonómico contrasta con la postura mucho más activa de la «base», clérigos y laicos. Por un lado las organizaciones apostólicas, la A. C. (antes incluso de la transición), habían adoptado fórmulas organizativas federales, lo que implicaba expresamente asumir las aspiraciones de los incipientes movimientos nacionalistas en los que participaban.

En el caso de las nacionalidades históricas, se produjo, mucho antes de la transición, un proceso de recuperación de la tradición católica perdida. Para Cataluña uno de los primeros pasos de esa recuperación lo constituyó la celebración del cincuentenario de la muerte del obispo Torras i Bagés (1966), y la celebración del 2.º Congreso litúrgico en Montserrat. A partir de ese momento la Abadía de Montserrat, como centro de reunión y de publicaciones, y la revista *Questions de Vida Cristiana* mantiene y aviva la «Jama», acompañando el propio movimiento nacionalista³³.

La recuperación de la tradición católica vasca es una parte de la historia del nacionalismo vasco en el exilio. Al igual que en el catolicismo catalán, aunque más traumáticamente, el impacto del Vaticano II contribuyó a impulsar una «contestación» nacionalista además de social. Los diversos estudios sobre el nacionalismo vasco, ETA y la violencia terrorista han puesto de relieve la fuerte implicación del factor católico³⁴.

En el caso gallego, más que de recuperación se puede hablar quizá de un despegue de la conciencia católica galleguista que coincide

³³ MASSOT i MUNTANER, I, *Aproximació a la història religiosa de la Catalunya contemporània*, 1973; y *L'Església catalana al segle XX*, Barcelona, Curial, 1975, ha dejado constancia de ese proceso de recuperación; la publicación de las obras completas y de varias biografías de Torras i Bagés, y las historias de Bonet i Balta ha iniciado la reconstrucción desde dentro de la historia de la Iglesia catalana en una perspectiva nacionalista. Un seguimiento de la revista *Questions de Vida Cristiana* permitirá reconstruir la trayectoria del catolicismo catalán durante la transición. *Vid.* especialmente el núm. 109 de *Questions de Vida Cristiana*, dedicado al "Millenari".

³⁴ Una breve visión de conjunto en un artículo VILLACORTA, J. L., *XX Siglos*, 16, 1993; PAGOLA, J. A., *Una ética para la paz. Los obispos del País Vasco, 1968-1992*, San Sebastián, Idatz, 1992, ha recogido el discurso público de los obispos vascos desde 1969.

precisamente con el inicio de la transición. Los «Coloquios» de la Iglesia gallega desde 1967 y la fundación de la revista *Encrucillada* son la mejor expresión de ese movimiento ³⁵.

Junto a la recuperación o recreación de una identidad católica propia, catalana, gallega, vasca, habría que analizar la implicación y la participación de los eclesiásticos, clérigos y laicos, en los movimientos y partidos nacionalistas. El estudio del voto católico adquiere un significado especial en esos ámbitos.

³⁵ PAMPIN, XOSE M. R., *Nova concencia na igrexa galega*, Pontevedra, 1976, ed. Sept.; «“Encrucillada” Balance d’un ano (Historia, datos, reaccions)», *Encrucillada*, 6, 1978, 75-95.

