

5

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
Temas de la democracia

# Francisco Colom

La transición  
española:  
del autoritarismo  
a la democracia



5

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
Temas de la democracia

# Francisco Colom González

La transición  
española:  
del autoritarismo  
a la democracia

---

**LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA:  
DEL AUTORITARISMO  
A LA DEMOCRACIA**

**Francisco Colom González**

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

### **Consejeros Electorales**

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Contralor General**

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

## **LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA**

Francisco Colom González

Primera edición INE, 2016

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-7572-13-8

ISBN: 978-607-8510-02-3

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

# Contenido

<b>Presentación</b> . . . . .	7
INTRODUCCIÓN . . . . .	11
EL DILEMA AL FINAL DEL FRANQUISMO: RUPTURA O REFORMA POLÍTICA. . . . .	13
LA POLÍTICA DEL CONSENSO: EL PERIODO CONSTITUYENTE . . . . .	29
EL FINAL DE LA TRANSICIÓN: OCASO DEL CONSENSO Y CAMBIO EN EL PODER . . . . .	41
CRONOLOGÍA DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA . . . . .	53
PRINCIPALES ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DURANTE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA . . . . .	57
<b>Sobre el autor</b> . . . . .	61





## Presentación

Los procesos de transición son aquellos intervalos del tiempo político que se ubican entre la presencia de un régimen de características no democráticas y el nacimiento de otro de tipo democrático y pluralista. Son, en términos generales, procesos complejos, cuyo análisis ha reclamado la atención de los estudiosos de la política contemporánea.

Este es el caso del Dr. Francisco Colom González, investigador del Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid, quien disertó hace tres años en el auditorio del Instituto Federal Electoral acerca de la transición española. Habida cuenta de la pertinencia y la actualidad del tema, consideramos prudente solicitar al Dr. Colom una versión corregida y ampliada de su conferencia, misma que hoy entregamos al público como un número más de la serie Conferencias Magistrales.

Tras la muerte de Francisco Franco, España entró a un proceso de cambio pacífico y consensuado, sin antecedentes

en la historia moderna del país: por referéndum se aprobó una ley para la reforma política, se legalizaron los partidos políticos, se convocó a elecciones, se firmaron los Pactos de la Moncloa, se aprobó una nueva constitución, etc. Su éxito fue tal que, como advierte el autor, llegó a pensarse en una “fórmula española”.

En este sentido Colom González precisa que las reflexiones e inquietudes que surgen de los procesos de transición vividos desde la década de los setenta en Portugal, España, Grecia, América Latina, Asia y África, así como los más recientes de los países de Europa del Este, corresponden a experiencias históricas concretas, en modo alguno susceptibles de comportarse como modelos preestablecidos. Desde esta perspectiva, el Dr. Francisco Colom sostiene que la experiencia del tránsito a la democracia en España es única e irrepetible y, desde luego, imposible de ser exportada. Los escenarios de transición son histórica, geográfica, política y culturalmente diferentes.

No obstante, de transiciones como la española pueden desprenderse enseñanzas útiles que merecen ser tenidas en cuenta para reflexionar sobre otros casos nacionales. Por ejemplo, y como lo hace notar el autor a lo largo de su exposición, en los procesos de transición se pone en evidencia la historia y la acción políticas vivas cuyo resultado no está sujeto a destinos predeterminados.

La transición constituye una disputa por los diversos futuros posibles.

En las transiciones hay una dialéctica entre los medios y los fines, en la que los fines demandan correspondencia de los medios y estos permiten hacer viables *ciertos* fines. Es decir, son tan importantes los fines como los medios de la transición. Así, las transiciones *democráticas* se caracterizan tanto por el puerto al que quieren arribar, la democracia, como porque las formas de transitar son, en lo fundamental, también democráticas.

Las transiciones son procesos complejos cuya definición se juega en diversos ámbitos y con ritmos diferentes. El cambio político sustantivo entre un régimen no democrático y otro plenamente democrático va abriéndose paso durante el periodo de la transición. De ahí la responsabilidad de los actores relevantes de conducirla dentro de los límites de la política pacífica y de abrir los espacios institucionales y consensuados para que el pluralismo político se desarrolle.

Podemos considerar que una transición democrática cierra su ciclo cuando las reglas del juego de la democracia son aceptadas por los actores relevantes y por la mayoría ciudadana; cuando, como producto de la propia transición, las formas prevaecientes de *hacer* política son formas democráticas, y cuando las instituciones políticas del Estado y la sociedad tienen la fortaleza para sobreponerse a los intentos no democráticos.

Como bien afirma el Dr. Francisco Colom González, la salud y la vitalidad de un régimen pluralista dependen tanto del diseño de sus instituciones como de la cultura política

sobre la que se asientan. Por esta razón, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la cultura política democrática, el Instituto Federal Electoral publica el presente número de la serie Conferencias Magistrales.

MTRO. JOSÉ WOLDENBERG K.  
**Presidente del Consejo General  
del Instituto Federal Electoral**

## INTRODUCCIÓN

La transición política española se inscribe en el seno de la oleada democratizadora que barrió el sur de Europa durante los años setenta, se extendió por buena parte de Latinoamérica durante los ochenta y alcanzó a Europa central y oriental con el cambio de década. Obviamente, las circunstancias sociales y políticas que acompañaron a cada uno de estos procesos son muy distintas entre sí y de ninguna manera permiten presentar su conjunto como un fenómeno unitario, aunque sí señalan una tendencia significativa en la evolución de los sistemas políticos de la semiperiferia y periferia del capitalismo mundial.

En el caso concreto español, la satisfacción general provocada por el carácter fundamentalmente pacífico y consensuado del tránsito a la democracia —una excepción en la historia política de la España moderna— llevó a algunas figuras y círculos políticos a especular sobre la posible “exportación” de la fórmula española a procesos de transición política de otros países.

Lo cierto es, sin embargo, que un mínimo de rigor en el análisis de las circunstancias históricas lleva a la conclusión de que los modelos de cambio político, al igual que los buenos vinos, pierden sabor y cuerpo cuando son exportados y sólo pueden consumirse con garantías plenas en la tierra en que se crían. Con ello no pretendo negar, obviamente, las enseñanzas prácticas que pueden derivarse de la política comparada. De hecho, numerosos movimientos revolucionarios del Tercer Mundo creyeron durante largo tiempo en la viabilidad de estrategias subversivas similares para sus respectivos países o, en un polo opuesto del poder político, no fueron pocos los gobiernos desarrollistas que confiaron durante los años sesenta en la universalidad de las pautas evolutivas descritas por las teorías del “desarrollo político”.

En lo que se refiere a las transiciones políticas hacia regímenes pluralistas, creo que suscitaré pocas discrepancias si afirmo que los ejemplos históricos recientes pueden alumbrar criterios sobre estrategias de negociación y de resolución de conflictos, pero sin olvidar que las condiciones históricas de partida, así como la cambiante naturaleza de los actores en juego, no permite en ningún caso garantizar la reproducción de los mismos resultados. La política, en definitiva, no es una ciencia exacta, ni sus modelos pueden aplicarse sin más en distintos contextos como si de artefactos técnicos se tratase. En este breve ensayo me limitaré, pues, a abundar sobre una serie de elementos de la cultura política española durante el periodo de la transición que, a mi modo de ver, modelaron y condicionaron de forma importante este particular proceso de cambio político.

## EL DILEMA AL FINAL DEL FRANQUISMO: RUPTURA O REFORMA POLÍTICA

El hecho mismo de que utilizemos el término “transición” para referirnos a los cambios ocurridos en España hace veinte años nos remite directamente al dilema histórico con que se enfrentaba el país a la muerte del general Franco. De un lado, las perspectivas de prolongar un régimen político sin la figura que le había dado lugar parecían más que improbables. En este sentido, el “franquismo” abrigaba unos caracteres específicos que lo diferenciaban del escueto calificativo de “régimen autoritario” que para él se había acuñado.<sup>1</sup> Ciertamente, en el franquismo podía encontrarse un *pluralismo limitado* (las “familias” del régimen: monárquicos falangistas, tecnócratas); la *movilización política extensiva* había terminado prácticamente al mismo tiempo que la hegemonía falangista durante los años cuarenta; por último, el *nacional-catolicismo* no constituía una ideología elaborada

---

<sup>1</sup> Véase A. Elorza, *La modernización política en España*, Endymión, 1988, y J. Linz, “An Authoritarian Regime: Spain”, en G. Allart e Y. Littunen (eds.), *Cleavages. Ideologies and Party Systems*, Helsinki Academic Bookstore, 1964, pp. 291-341.

políticamente vertebradora comparable al fascismo italiano o al nacionalsocialismo alemán. Todos estos factores no habían borrado la distinción entre Estado y sociedad que se ha utilizado con frecuencia para diferenciar a los regímenes autoritarios de los totalitarios. Pero el franquismo era algo más que eso: era, ante todo una *dictadura personal apoyada en el ejército y teñida de una ideología reaccionaria*, en el sentido más literal que se pueda dar a este último término. Por ello, su tipología se aproximaba más a los caudillismos militares ibéricos del siglo XIX y a algunas dictaduras latinoamericanas del presente que a los totalitarismos italiano y alemán.

Para comprender la evolución del franquismo y la posibilidad final de su desmantelamiento político es preciso tener en cuenta los distintos contextos en los que se desarrolló su larga historia. El franquismo nació de un frustrado golpe de Estado contra la Segunda República Española. Lo que podía haber sido una más de las asonadas militares, de las tantas de las que fue testigo la historia de España a lo largo del siglo XIX, se convirtió así en una sangrienta guerra civil (1936-1939). Las tensiones que hasta esa fecha habían determinado la agitada vida política nacional (clericalismo/anticlericalismo, movimiento obrero revolucionario/burguesía reaccionaria, centralismo/anticentralismo) hicieron colisión frontalmente en una contienda que cambiaría radicalmente las ulteriores condiciones sociales y políticas del país.

La importancia de Franco en el seno del movimiento insurreccional se acrecentó durante la guerra por una serie de circunstancias aleatorias, principalmente la muerte en accidente de aviación de Sanjurjo, otro general con mayor



edad y prestigio militar. Esas circunstancias lo convirtieron finalmente en la principal figura del bando nacionalista, posición que se vería realzada mediante una ideología de lenguaje carismático copiada del fascismo italiano y del nacionalsocialismo alemán. El régimen militar surgido de la victoria contra la República se presentaba, en principio como algo transitorio. De hecho, muchos de los apoyos cosechados por Franco durante la guerra esperaban una restauración política de la monarquía y la implantación de un orden social conservador asentado en el poder militar. El estallido de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, congeló momentáneamente esas expectativas.

Las afinidades políticas del franquismo y sus apoyos interiores fueron variando de acuerdo con las propias necesidades de consolidación del régimen. La alianza tácita con las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial coincidió así con la hegemonía interior de la Falange, un partido de inspiración fascista reconvertido en partido oficial (el Movimiento Nacional) con la aportación de elementos tradicionalistas. La derrota de Alemania e Italia marcó el inicio de un periodo de aislamiento internacional y de estancamiento económico que sólo se vería interrumpido por el juego de estrategias creado por la Guerra Fría. Los años sesenta dieron paso a una nueva élite gobernante reclutada entre los tecnócratas del *Opus Dei*, una organización católica integrista de gran influencia por aquel entonces entre los estratos conservadores más formados de la sociedad española. Fueron los años de la apertura a la influencia europea a través de la emigración y el turismo, del final de la autarquía y de la creación de una nueva base social

de apoyo al franquismo: las nuevas clases medias urbanas surgidas a la sombra del desarrollo económico. Durante este tiempo, España dejó de ser un país eminentemente agrícola, se modificaron las estructuras sociales, la religión dejó paulatinamente de pesar sobre el agobiante clima social del país y se sentaron los cimientos necesarios en su cultura política para una ulterior apertura democrática.

La incertidumbre en torno a la capacidad del franquismo para autorreformarse y abrir el camino hacia un sistema político más plural marca los últimos años del régimen en los setenta. De hecho, esa incapacidad fue poniéndose de manifiesto con el incremento de la represión a medida que creció el nivel de contestación interna. A la muerte de Franco, las expectativas de una ruptura radical con el pasado se enfrentaban con la capacidad de reacción de las fuerzas heredadas del régimen, con la debilidad y dispersión de los grupos opositores y, sobre todo, con la incertidumbre ante la posible reacción de una sociedad con una débil tradición democrática que había sufrido, además, profundas transformaciones durante los últimos cuarenta años.

Las nuevas clases medias constituían el núcleo de lo que se ha dado en denominar el “franquismo sociológico”, término empleado tanto para aludir a unas capas sociales concretas como a una actitud supuestamente característica de la sociedad española contemporánea: la mezcla de apatía política, valoración extrema de la seguridad y dócil predisposición a obedecer al líder de turno en el gobierno. Esa “mayoría silenciosa” que vertebraba sociológicamente al país representaba

una gran incógnita política al inicio de la transición. A finales de los años sesenta, tras el largo periodo de silencio anterior, la oposición clandestina al franquismo había experimentado una revitalización considerable, pero esa resistencia se limitaba a sectores del movimiento obrero concentrados en grandes empresas estatales (particularmente en la minería) y al movimiento estudiantil universitario.

De los partidos históricos de la Segunda República, tan sólo el Partido Comunista había conseguido una implantación significativa en el interior, mientras que socialistas y nacionalistas catalanes apenas si estaban representados por grupúsculos escasamente coordinados y con una repercusión limitada. En los alrededores del régimen convivían o guardaban un discreto silencio elementos “juanistas” (seguidores de don Juan, el heredero de la Corona exiliado en Portugal) y algunos notables de orientación democristiana. Tan sólo en el País Vasco la situación era significativamente distinta. Allí, el repujar del nacionalismo y la represión ejercida sobre él había alimentado, con la aparición del terrorismo de *Euzkadi Ta Askatasona* (ETA), una dinámica de violencia que habría de envenenar hasta límites insospechados y todavía no resueltos el proceso de transición a la democracia. En conclusión, pues, la reacción que pudiera mostrar la sociedad española ante el inicio de esta nueva etapa de su historia constituía la principal interrogante que debía despejar el juego de estrategias de la transición. En cualquier caso, la radicalización del rechazo al franquismo provocada por sus últimos fusilamientos en septiembre de 1975, la muchedumbre congregada en apoyo de Franco días después en la Plaza de Oriente de

Madrid y, poco más tarde, en su entierro, no aportaban de partida buenos augurios.

Los sondeos realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas y analizados por José María Maravall en su estudio de la transición arrojan, sin embargo, una imagen de la sociedad española de ese momento sorprendentemente no muy distinta en sus aspectos político-culturales de las de su entorno europeo.<sup>2</sup> Así, el rasgo que más destaca de esos datos es el de la moderación ideológica de los distintos estratos sociales, incluida la clase trabajadora. De hecho, el eje de autoubicación de la sociedad española en el par izquierda-derecha se situaba en la centro-izquierda, una autoubicación que perdura hasta nuestros días. Por lo demás, pese a que el espectro ideológico se extendía desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda, la distancia ideológica del grueso del electorado apenas se alejaba de posiciones de centro. Esta moderación ideológica se completaba con una amplia predisposición al reformismo social, particularmente en la que se refiere a políticas de vivienda, sanidad, trabajo y educación. De todo ello se podía deducir, antes incluso de las primeras elecciones generales de 1977, el escaso respaldo con que presumiblemente podían contar tanto los inmovilismos extremos como las propuestas revolucionarias.

La teoría de la acción colectiva ha demostrado que las apreciaciones de contexto mediante las que los actores políticos diseñan sus estrategias de acción no siempre coinciden con las percepciones de aquellos con quienes necesariamente

---

<sup>2</sup> J. M. Maravall, *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1981.

tienen que contar para llevarlas a cabo. Esta situación sirve para ilustrar algunos de los errores estratégicos cometidos por quienes, a comienzos de la transición, apostaron de forma más decidida por el inmovilismo político o por la ruptura democrática. Por un lado, los sectores más conservadores del régimen creyeron durante un breve periodo poder prolongar la utopía de un franquismo sin Franco, como había hecho el salazarismo en Portugal, a partir de las disposiciones institucionales legadas por el dictador (Ley de Sucesión, Leyes Fundamentales del Estado, Consejo del Reino, etc.). La creciente movilización social durante el efímero gobierno de Carlos Arias Navarro<sup>3</sup> demostró la inviabilidad de esas esperanzas, pero la convicción de que las expectativas populares se encontraban próximas al legado del franquismo volvería a repetirse, con distintas formulaciones, a lo largo de la transición. En primer lugar, con la insistencia de Manuel Fraga Iribarne<sup>4</sup> en nuclear una fuerza política de derecha que aglutinara a la supuesta “mayoría natural” del país en un proyecto básicamente continuista. Los sucesivos fracasos electorales de su partido, Alianza Popular, (AP) vinieron a demostrar que esa supuesta mayoría no era tan “natural” ni se encontraba situada en el espacio de la derecha representada por él.

---

<sup>3</sup> Carlos Arias Navarro fue el último presidente de gobierno con Franco y el primero con la Monarquía.

<sup>4</sup> Manuel Fraga Iribarne fue uno de los ministros más innovadores y aperturistas durante los últimos años del franquismo. Muchos quisieron ver en él la figura idónea para dirigir la nave del gobierno durante la transición, pero esos deseos no se vieron respaldados por la designación del monarca. Finalmente, Manuel Fraga fundaría su propio partido, Alianza Popular, que jugaría un papel secundario durante toda la transición y constituiría el germen del actual partido en el gobierno, el Partido Popular.

Posteriormente, durante el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, los militares sublevados mostraron también una errónea ilusión continuista al creer que bastaría un ataque al poder por parte de una minoría decidida para lograr la adhesión inmediata de una parte sustancial del ejército y de la población.

En el otro lado del espectro político, también el Partido Comunista sufrió el amargo desengaño de las expectativas frustradas. Toda su estrategia en la clandestinidad se había guiado por creencia de que el régimen se derrumbaría tras la muerte del dictador. Ante esa perspectiva, la tarea fundamental debía consistir en lograr una fuerte implantación y capacidad movilizadora no sólo en el seno del movimiento obrero, sino también en el mayor número posible de sectores de la incipiente sociedad civil (movimiento estudiantil, asociaciones de vecinos, grupos cristianos de base, intelectuales, etc.). En última instancia se esperaba un panorama posfranquista a la italiana, con el Partido Comunista como principal fuerza de la oposición. En la misma línea del “compromiso histórico” propuesto por Enrico Berlinguer a la Democracia Cristiana italiana, el Partido Comunista de España (PCE) esperaba propiciar un gobierno de concentración con la derecha moderada para forzar así una ruptura democrática como salida del franquismo. Esa insistencia en una gran coalición gubernamental no exigida por la aritmética electoral se mantuvo hasta 1979 y volvió a repetirse, sin ningún éxito, tras el fallido golpe de Estado de 1981. El estancamiento del partido tras las segundas elecciones generales (9.3% y 10.9% de votos, respectivamente), las disputas entre los cuadros internos y la

dirección de regreso del exilio, así como la inadecuación para la política parlamentaria de unos esquemas organizativos y estratégicos pensados para la clandestinidad, terminaron por reducir su papel casi a la marginalidad al final de la transición.<sup>5</sup>

Las estrategias de la transición tuvieron que jugarse, por lo tanto, en el espacio marcado por las políticas reformistas o, si se prefiere formularlo de otra manera como lo ha hecho algún comentarista, muy pronto se hizo patente que la “ruptura” democrática habría de ser un proceso y no un momento”.<sup>6</sup> Dos de los factores decisivos para el éxito de la transición fueron precisamente el acceso al poder de los sectores reformistas de régimen y el mantenimiento de un ritmo constante en las reformas hasta el periodo constituyente. Sin embargo, la reconstrucción de la historia *a posteriori*, como si su curso se tratase de una evolución necesaria, constituye una falacia lógica y política. Sería falso, por tanto, afirmar que el proceso de reforma política emprendido por el primer gobierno de Adolfo Suárez contase desde un principio con el objetivo final al que efectivamente llegó. De hecho, algunos de sus sectores más conservadores pretendían limitarse a una simple reforma de las leyes fundamentales franquistas y a instaurar un pluralismo político restringido que excluyese

---

<sup>5</sup> De veintitrés diputados en 1979, el Partido Comunista pasó a tener tan sólo cuatro diputados en 1982. Han sido necesarios quince años y la reorganización del Partido Comunista en el seno de la coalición Izquierda Unida para que el espectro político a la izquierda del Partido Socialista recupere el número de escaños con que contaba al inicio de la transición.

<sup>6</sup> R. Dorado e I. Varela, “Las estrategias políticas durante la transición”, en F. Tezanos, *et al.* (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989, p. 255.

al Partido Comunista.<sup>7</sup> Por ello, la transición se presentó más bien como un proceso abierto de movimientos tácticos para el que no cabía marcha atrás si no era a costa de un desnudo incremento de la represión. Este proceso se encontraba acotado en sus flancos por la exclusión de las posiciones extremas (inmovilismo y revolución), pero abierto en lo que se refiere al puerto último de llegada.

Con la perspectiva que proporcionan los últimos quince años de historia y el actual contexto mundial, quizá pueda parecer ingenuo preguntarse por alguna otra posibilidad de futuro que le cupiese a España en 1975 más que la de integrarse económica, política y militarmente en el concierto de las democracias europeas. Sin embargo, ese destino manifiesto distaba de estar claro al inicio de la transición, cuando los remiendos a la *democracia orgánica* franquista competían con las formulaciones de un *socialismo autogestionario* que miraba de soslayo al modelo yugoslavo –caso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)– o de un *eurocomunismo* –caso del (PCE)– que no había olvidado la primavera de Praga. El propio Adolfo Suárez introdujo elementos de ambigüedad en la futura ubicación geoestratégica de España con gestos como el envío, con gran enfado de los Estados Unidos, de observadores a la *Conferencia de Países No Alineados* en 1977 o, ironías de la historia, como la recepción de Yaser Arafat en visita oficial a España. No es posible olvidar, por último, que la ratificación, por referéndum en 1986, de la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue una de las píldoras más difíciles de tragar

---

<sup>7</sup> Véase L. Calvo Sotelo, *Memoria viva de la transición*, Barcelona Plaza & Janés, 1990.



para la sociedad española y, particularmente, para la militancia socialista. Tanto es así, que algunos autores sitúan en esta fecha, y no con la llegada del Partido Socialista al poder, el final de la transición.<sup>8</sup>

El proyecto reformista de la Unión de Centro Democrático (UCD), el partido de Adolfo Suárez, fue acusado por sus adversarios de poseer oportunismo y la artificialidad característicos de un producto político de laboratorio. Se trataba en realidad, de una federación de “partidos de notables”, por lo general minúsculos y mal avenidos, con base en el aparato del Estado y aglutinados en función de los intereses políticos de sus “barones”. Si bien es cierto que esta coalición fue creada por Suárez con el fin de ganar las primeras elecciones y dotarse así de un instrumento para controlar el proceso de transición, también es igualmente cierto que el expresidente fue particularmente hábil en el manejo de sus ventajas institucionales para atraerse el voto de un segmento clave de la sociedad española: aquellos a los que anteriormente he aludido bajo el nombre de “franquismo sociológico”.

Estos sectores no sólo se caracterizaban por un bajo grado de ideologización y de motivación política, sino que eran también extremadamente sensibles a toda posible inseguridad. El primer gobierno de Suárez asumió así una estrategia de reformas pausadas, pero continuas, que tuvo como hitos el Proyecto de Ley de Reforma Política, la ratificación del mismo en referéndum el 15 de diciembre de 1976 y la posterior autodisolución

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, A. García Santesmases, *Repensar la izquierda*, Barcelona, Anthropos, 1993.

de las Cortes franquistas. Un dato que a menudo se soslaya en la actualidad es que la oposición democrática llamó a la abstención en aquella consulta, no tanto porque deseara bloquear un proyecto de reforma política cuyos objetivos finales eran todavía inciertos, como por el hecho de no haber sido invitada a su elaboración. Tras una campaña institucional sin apenas posibilidad de réplica, tanto la participación como el porcentaje de votos afirmativos fueron abrumadores.

Este dato proporciona una buena muestra de la dialéctica en la que se tuvo que desenvolver la oposición democrática durante el primer periodo de la transición. Durante los años 1976 y 1977 el grado de movilización logrado por las fuerzas democráticas fue considerable, como lo demuestra el número de manifestaciones y de horas de trabajo perdidas en huelgas.<sup>9</sup> Esta capacidad de movilización convenció a las fuerzas reformistas en el gobierno de la necesidad de contar con la oposición en el diseño de los cambios políticos. Consiguientemente, a lo largo de esos dos años se concedieron diversas medidas de amnistía, se legalizó la mayoría de los partidos políticos, se disolvieron el Movimiento Nacional y los sindicatos verticales, últimos baluartes del franquismo, y se convocó a elecciones a la Asamblea Constituyente en el mes de junio de 1977. Sin embargo, a partir de esa fecha, y pese a los positivos resultados obtenidos por las distintas fuerzas democráticas,<sup>10</sup> la izquierda ya no pudo mantener el mismo

---

<sup>9</sup> 156 millones en 1975 y 110 millones en 1976, Maravall, *op. cit.*, p. 28.

<sup>10</sup> 34.8% la Unión de Centro Democrático; 29.4% el Partido Socialista Obrero Español; 9.3% el Partido Comunista de España; 8.4% la Alianza Popular; 3.7% Convergencia i Unió y 1.7% el Partido Nacionalista Vasco.

grado de presión movilizadora. La oposición había demostrado que no se podía prescindir de ella, pero al mismo tiempo resultaba evidente que no contaba con la fuerza necesaria para imponer una ruptura democrática. Desde ese momento, la necesidad de una política de pactos, lo que se llamaría la “política del consenso” durante el periodo constituyente, surgía como una necesidad si verdaderamente se deseaba un marco estable de convivencia política para el futuro del país.

Los resultados de las elecciones generales de 1977, de hecho la primera radiografía política de España desde hacía muchos años, revelaron algunos datos sorprendentes. El primero de ellos, el alto grado de continuidad ideológica intergeneracional y regional con respecto de las últimas elecciones celebradas en España, las de febrero de 1936, durante la Segunda República. Así, alrededor del 60% de los votantes de izquierda reconocía una orientación política similar en sus padres, mientras que aproximadamente el 75% manifestaba lo mismo entre los votantes de centro y de derecha. Concretamente, era notable la identificación prorrepública de los padres de votantes del PCE (43%) y (más difusa entre los del PSOE (sólo un 29%). La orientación profranquista era también clara en el caso de los padres de votantes de la UCD (44%) y abrumadora entre los de la AP (81%).<sup>11</sup> La memoria familiar (e inevitablemente el conflicto que la atravesó) parece, pues, haber jugado un papel importante tanto en la orientación del voto como en el grado de moderación política mostrada de cara al presente. Estos datos manifiestan, por lo demás, que la lealtad histórica del voto lo fue básicamente a la línea de

---

<sup>11</sup> Maravall, *op. cit.*, pp. 41-42.

división política más que a las siglas de los partidos concretos. En lo que se refiere a la distribución regional del voto, los resultados de 1977 reproducían básicamente el mapa político de la República: la izquierda era fuerte en Madrid, Cataluña, Valencia, Asturias y Andalucía (las zonas industriales, urbanas o de latifundio) mientras que la derecha ganaba en Galicia, Extremadura y las dos Castillas (zonas predominantemente rurales).<sup>12</sup> En el País Vasco, por último la segmentación del voto fue mayor; triunfó el Partido Nacionalista Vasco (PNV) en las provincias predominantemente vascófonas (Guipúzcoa y Vizcaya) y la Unión de Centro Democrático, en las castellanoparlantes (Alava y Navarra).

Otro rasgo importante de la cultura política de la transición es el alto nivel de desmovilización y de apatía política del electorado. Según un sondeo hecho en 1979 por el Centro de Investigaciones Sociológicas, si bien existía un apoyo generalizado al sistema democrático sólo un tercio de la población creía en la capacidad de la democracia para resolver los problemas nacionales, mientras que una cuarta parte pensaba que éstos iban a seguir igual, e incluso un 20% estaba convencido de que iban a empeorar.<sup>13</sup> Según ese mismo estudio, el interés por la política aumentaba en la medida en que el perfil del elector se aproximaba a la ideología de izquierda, a la posesión de estudios superiores y a la edad juvenil. Contrariamente, el desinterés aumentaba con la edad y la falta de

---

<sup>12</sup> Curiosamente, en la actualidad esas relaciones sociales y geográficas de voto se han invertido: las zonas urbanas e industriales tienden a votar por la derecha, mientras que las áreas rurales lo han hecho predominantemente por la izquierda.

<sup>13</sup> Maravall, *op. cit.*, p. 83.

educación, y alcanzaba su máximo grado entre los votantes que pertenecían ideológicamente al centro.<sup>14</sup> En conjunto, un 52% de la población manifestaba indiferencia o desinterés por la política, mientras que un 16% la rechazaba abiertamente. De todo ello se puede concluir que un extenso sector de la población no se sentía implicado en la vida política, ni identificado con sus responsables, ni confiado en su capacidad de influir políticamente sobre los acontecimientos del país. Este síndrome de cinismo político, herencia inequívoca del franquismo, no era excesivo comparado con el de otras naciones europeas, si bien no dejaba de ser preocupante en una democracia tan joven y débil como la española. Con todo, el interés por la política era mayor que el registrado durante el franquismo, siendo muy elevado el nivel de participación en las primeras elecciones (78.4%) y considerablemente menor en las de 1979 (66.4%).

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 92.



## LA POLÍTICA DEL CONSENSO: EL PERIODO CONSTITUYENTE

Las elecciones de 1977 determinaron la fuerza y la identidad de los que estaban llamados a ser protagonistas de la segunda fase de la transición, centrada en que se redactara un nuevo texto constitucional. Desde el punto de vista jurídico, la estrategia reformista se había llevado hasta el momento sin romper las pautas de la continuidad legal. La proclamación constitucional de la soberanía popular no se iba a producir como resultado de una situación de excepcionalidad, en el sentido schmittiano del término, sino guardando la apariencia de continuidad de una reforma de la legislación franquista.<sup>15</sup> Adam Przeworski ha descrito, en términos formales, los procesos de democratización como la institucionalización de un grado de incertidumbre en la

---

<sup>15</sup> Para Carl Schmitt, constitucionalista alemán de los años treinta, la soberanía reside en la capacidad de decidir sobre situaciones de “excepcionalidad” jurídica, es decir, la “normalidad” del imperio de la ley encuentra su fundamentación última en el ámbito de la extrajuridicidad. Véase C. Schmitt, *Political Theology*, Cambridge, MIT Press, 1985.

interacción de las fuerzas en juego, de manera que ningún aparato autoritario de poder pueda ya controlar, a partir de un determinado momento, los resultados políticos de ese proceso. La viabilidad de la democratización dependerá, por consiguiente, de la existencia de instituciones capaces de evitar que los intereses de las principales fuerzas políticas se vean negativamente afectados bajo las condiciones de una competición democrática por el poder. Es así como se puede entender la estrategia de los sectores reformistas del franquismo cuando decidieron dismantelar el régimen desde los supuestos de su propia legalidad de forma *previa* a cualquier negociación con la oposición democrática.<sup>16</sup>

Lo cierto es que el régimen de Franco no se había molestado en dotarse de una fundamentación jurídica sino hasta 1947, cuando aparecen las Leyes Fundamentales del Estado. Hasta entonces, el Estado español constituyó toda una curiosidad en el ámbito del derecho constitucional comparado puesto que, además de carecer de una norma jurídica fundamental, no ofrecía definición alguna sobre su naturaleza monárquica o republicana. Por lo demás, las leyes fundamentales ni siquiera poseían el carácter sistemático y completo de una Constitución, sino más bien el de una mera colección de normas que se fue ampliando con el tiempo (Ley de Sucesión, Fuero de los Españoles, Fuero de los Trabajadores, etc.). A todo ello se añadía la carencia de una fórmula de enmienda, lo que llevó a algunos juristas del régimen a defender su inmutabilidad

---

<sup>16</sup> Adam Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en J. Elster y R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 59-80.



legal. Fue finalmente a través del Proyecto de Ley de Reforma Política de 1976, presentado en las Cortes franquistas antes de su autodisolución, como se abrió el camino legal para un proceso constituyente.

Si un texto constitucional debe supuestamente reflejar la base normativa y explícitamente consensuada sobre la que se basa una sociedad, la tarea que se presentaba ante los diputados de la Asamblea Constituyente de 1977 no podía ser más delicada: tras una guerra civil particularmente sangrienta y cuarenta años de dictadura, los nuevos representantes políticos de la sociedad española debían poner a prueba su capacidad de diálogo y de compromiso. Pese a la popularidad de las tesis que han insistido en la incapacidad endémica de España de subirse al carro histórico de la modernidad, lo cierto es que su historia política contemporánea, si bien desviada con respecto al canon temporal, no fue significativamente más convulsa que la de otros países europeos, y así como ha arraigado el tópico machadiano de las “dos Españas”, no es menos cierto que en el pasado y en el presente siglos existieron política y socialmente “dos Francias”, “dos Italias” o “dos Alemanias“. Incluso Inglaterra, paradigma de estabilidad y de cohesión política, llegó a ser descrita por uno de sus más relevantes estadistas, Benjamin Disraeli, con el término de “dos naciones” divididas.<sup>17</sup>

Aun con todas las debilidades y defectos de los anteriores regímenes liberales, en el caso de España la redacción de un nuevo texto constitucional suponía retornar a una línea de

---

<sup>17</sup> Benjamin Disraeli, *Sybil, or the Two Nations*, Londres, Oxford University Press, 1926.

vertebración política que hundía sus raíces en la Constitución de Cádiz de 1812 y que estuvo presente a lo largo del siglo XIX. Si se tiene en cuenta que todo el edificio jurídico-político del franquismo derivaba de una sublevación militar fracasada que degeneró en guerra civil, la Constitución de 1978 reubicaba el proceso político y legislativo en el ámbito del Estado de derecho y enlazaba de nuevo directamente con la quebrada legalidad republicana de 1936. Más que en la falta histórica de referentes democráticos, un mal endémico de la España moderna puede identificarse en la particular cultura de la intolerancia con que se han vivido las divisiones internas, una intolerancia que hunde sus raíces en la historia pero que se agudizó en la primera mitad del siglo XX por la profundidad de las desigualdades sociales sobre las que se apoyaban las diferencias políticas.<sup>18</sup> La particular combinación de Estado débil, modernización económica tardía y profunda desigualdad social no permitió la consolidación de un modelo político estable para la resolución democrática de los conflictos.

Al éxito del proceso constituyente de 1979, un periodo marcado por lo que se llamó la “política del consenso”, contribuyeron sin duda algunos factores político-culturales como la memoria histórica de la Guerra Civil, pero no conviene olvidar la importancia de las técnicas de negociación que adoptaron las fuerzas representadas en la Ponencia Constitucional ni de las contrapartidas políticas que obtuvieron. De inicio, las cuestiones clave atañían a la relación entre Iglesia y Estado, al papel de la monarquía y a la estructuración

---

<sup>18</sup> Véase J. Cazorla Pérez, “La cultura política en España”, en S. Giner (ed.), *España: política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 259-283.

territorial del Estado mismo. Aunque la suma de escaños de la Unión de Centro Democrático y de Alianza Popular (165 + 16) hubiera permitido sacar adelante un borrador constitucional marcadamente conservador, la inteligencia política más elemental aconsejaba implicar en un proceso tan decisivo de cara al futuro tanto a la oposición de izquierda como a los nacionalismos vasco y catalán. Las fuerzas de la oposición contaban, además, con buenos contactos políticos en Europa, de manera que su participación en la redacción del texto constitucional representaba una auténtica piedra de toque para la homologación democrática del nuevo régimen.

Puede decirse que la política del consenso se apoyó sobre dos elementos básicos. En primer lugar, en una disposición dialogante que enfatizaba los puntos de acuerdo e intentaba relegar a un segundo plano aquellos sobre los que existía desacuerdo. Como lo señaló uno de los protagonistas de las negociaciones, no se trataba de coincidir en todo, sino más bien de que la Constitución no contuviese ningún aspecto que fuese absolutamente inaceptable para algún grupo.<sup>19</sup> En segundo lugar, esa política se basó en un modelo de negociación privada entre élites políticas muy reducidas. Tanto fue así que se ha llegado a calificar de “consociativo” a todo el proceso.<sup>20</sup> Esas élites (los miembros de la Ponencia Constitucional)

---

<sup>19</sup> Gregorio Peces Barba, en *El Socialista* (7 de mayo de 1978), citado por R. Gunther, G. Sani y G. Shabad, *Spain after Franco*, Berkeley, University of California Press, 1986, p. 119.

<sup>20</sup> J. Capo Giol, R. Cotarelo, D. López Garrido y J. Subirats, “By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: the Rise and Decline of Spanish Cortes”, en U. Liebert y M. Cona (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Pinter, 1990, pp. 92-129.

dependían del respaldo de sus respectivos partidos, pero disponían de un margen amplio de negociación.<sup>21</sup> El primer borrador de la Constitución fue redactado por representantes de los cinco principales partidos con presencia en las Cortes, a excepción del Partido Nacionalista Vasco, excluido de la Ponencia y representado por la minoría catalana.<sup>22</sup> En las deliberaciones posteriores sobre cuestiones pendientes o difíciles, los representantes solían cambiar, dependiendo del tema. Las relaciones Estado-Iglesia fueron discutidas, por ejemplo, exclusivamente entre el PSOE y la UCD, mientras que algunos aspectos cruciales de la política autonómica llevaron a negociaciones bilaterales entre el PNV y la UCD.

Algunos datos parecen indicar que el talante moderado y negociador de los candidatos fue tenido en cuenta por los partidos a la hora de seleccionar a los ponentes constitucionales. Los grandes acontecimientos de la historia se escriben a veces con letra pequeña, y así ha trascendido, por ejemplo, que el relevo o la ausencia de algunas figuras concretas durante las negociaciones se debió a su notoria incapacidad para alcanzar consensos. Finalmente, el principio de legitimación por implicación pareció funcionar y los únicos votos parlamentarios en contra de la Constitución se registraron entre Alianza

---

<sup>21</sup> De hecho, ha pasado a la historia la anécdota de que los compromisos constitucionales sobre educación, divorcio, interrupción del embarazo, relaciones laborales y objeción de conciencia se sellaron entre los representantes del PSOE y de la UCD en un conocido restaurante madrileño durante la noche del 22 de mayo de 1978.

<sup>22</sup> La Ponencia Constitucional estaba compuesta por representantes de Alianza Popular (un vocal), Unión de Centro Democrático (3), Partido Socialista Obrero Español (1), Partido Comunista de España (1) y Minoría Catalana (1).

Popular (AP), que había sido excluida de la fase consociativa, y del PNV, que no contaba con representante propio en la Ponencia.

Concretamente, el rechazo del PNV a respaldar con su voto la Constitución se debió a sus divergencias con la UCD sobre la fundamentación jurídica de los restaurados Fueros Provinciales Vascos. Apoyándose en un viejo mito político, los nacionalistas vascos reclamaron el reconocimiento del carácter preconstitucional de sus “derechos históricos”, aludiendo con ello a los Fueros abolidos en el pasado siglo. Mientras que en el borrador oficial los Fueros Vascos eran reconocidos *en el marco* de la Constitución, el PNV les concedía una naturaleza *histórica* y, por tanto, jurídicamente anterior a la propia Constitución española. Desde su particular punto de vista, los Fueros constituían un documento de naturaleza cuasiconstitucional que desde la Edad Media situaría los vínculos entre los territorios forales y la Corona de Castilla (y posteriormente el gobierno español) sobre una base bilateral y, por consiguiente, condicionada al mutuo consenso. En este sentido, la inclusión de una *disposición derogatoria* en la Constitución pretendió otorgar un reconocimiento simbólico a esos derechos sin concederles ninguna precedencia jurídica. Tras la argumentación jurídica del nacionalismo vasco latía la demanda tácita de un reconocimiento del derecho a la autodeterminación, algo que la UCD no estaba dispuesta en ningún caso a aceptar. Esta ausencia de consenso se hizo notar en los resultados del referéndum constitucional en el País Vasco, donde tanto la participación como el porcentaje de votos afirmativos fueron considerablemente menores que en el resto del Estado (46% en Euzkadi frente al 87% de la media nacional).

El éxito de las negociaciones constitucionales se debió también, en última instancia, a dos factores adicionales. Por un lado, al carácter marcadamente abierto y proyectivo del texto, redactado con un vocabulario de compromiso y dotado de numerosas leyes orgánicas que debían ser desarrolladas en el futuro. Este hecho facilitó el consenso inicial entre posturas dispares y desplazó el conflicto político al proceso de desarrollo legislativo que tendría lugar durante la siguiente legislatura. En este sentido, la cuestión de las competencias autonómicas es particularmente ilustrativa: se trata de un capítulo que, casi veinte años después de haber sido aprobada la Constitución, aún sigue siendo objeto de desarrollo, de negociación y de conflicto con el gobierno central. Por otro lado, las fuerzas presentes en la Ponencia Constitucional obtuvieron una serie de contrapartidas políticas directas en lo referente al diseño institucional del sistema político. La búsqueda de esas contrapartidas hizo variar continuamente el juego de alianzas durante las negociaciones. Así, por ejemplo, el posible papel del Senado como una cámara de representación territorial fue combatido conjuntamente por la UCD, la AP y el PSOE en contra del PCE y los partidos regionalistas. La derecha veía en un órgano representativo exclusivamente territorial un riesgo para la cohesión del sistema político estatal, mientras que el PSOE era reticente a aceptar una cámara elegida mediante un procedimiento que favorecía a las zonas más conservadoras del país. Por el contrario, el PSOE y la UCD se coaligaron frente a otros partidos en la defensa de un sistema electoral que, aun guardando el principio de proporcionalidad, incluía distorsiones favorecedoras para las dos fuerzas mayoritarias y para las minorías vasca y catalana,

hegemónicas en sus respectivos territorios.<sup>23</sup> En definitiva, los acuerdos constitucionales dibujaban un marco institucional que hacía posible el acceso a significativas cuotas de poder para las fuerzas que participaron en ellos.

La política de consenso en el diseño institucional del Estado encontró algunos paralelismos en el ámbito socioeconómico. En el mismo año en que se debatía el texto de la Constitución, la crisis económica provocada por el continuo incremento en el precio de los recursos energéticos estaba alcanzando en España unos niveles alarmantes. A una inflación del 26.4% se añadía un abultado nivel de desempleo (800,000 personas) y una caída de los índices de crecimiento económico (3%). La complejidad de la estrategia de transición y el número de los actores sociales y políticos implicados en ella había impedido al gobierno de la UCD adoptar las medidas urgentes que hubiesen podido contribuir a paliar la situación.

En septiembre de 1977, una nueva oleada de huelgas por el incremento de los precios despertó la inquietud tanto del gobierno como de la oposición de izquierda, conscientes ambos de que un alto nivel de movilización popular incontrolada representaba un riesgo para la frágil democracia española. Como consecuencia de ello, en octubre de ese mismo año el presidente Suárez convocó a los principales líderes políticos en el Palacio de la Moncloa. En esa reunión se fraguaron una serie de acuerdos socioeconómicos que pasaron a la posteridad con el nombre de “Pactos de la Moncloa”. Con ellos, Suárez logró la aceptación de un programa de

---

<sup>23</sup> Cfr. J. Capo Giol *et al.*, *op. cit.*, pp. 100-101.

medidas de austeridad por parte de los líderes de la oposición. Ese programa incluía la devaluación de la moneda, la restricción del crédito, un límite del 17% en el incremento de la masa monetaria y un techo del 20% en los aumentos salariales. A cambio de la colaboración en el apaciguamiento de la insatisfacción obrera, el gobierno se comprometía a reducir la inflación anual al 22%, llevar a cabo una seria reforma fiscal, extender las prestaciones económicas por desempleo y fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo.

Los efectos de los Pactos de la Moncloa se hicieron notar rápidamente en el decremento de la inflación, en el reequilibrio de la balanza de pagos y en el incremento de las exportaciones. Políticamente crearon, asimismo, un contexto estable a corto plazo para la ratificación del proyecto constitucional, pero en última instancia no se tradujeron en un aumento del empleo ni en una reactivación de la actividad económica, mientras que buena parte de las reformas prometidas por el gobierno no se llegaron a cumplir. En realidad, las consecuencias políticas de los Pactos fueron, a mediano plazo, ambivalentes para las fuerzas que los firmaron. En el seno de la UCD, las perspectivas de una reforma fiscal guiada por las figuras socialdemócratas del partido (Fernández Ordóñez y Fuentes Quintana) crearon fuerte insatisfacción entre los sectores más conservadores del mismo y contribuyeron a enturbiar aún más las relaciones del presidente con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.<sup>24</sup> Con ello, la posición de Suárez dentro del partido comenzó a ser

---

<sup>24</sup> D. Share, *Dilemmas of Social-Democracy*, Nueva York, Greenwood, 1989, p. 50.



cada vez más insegura y, de hecho, las organizaciones de la patronal jugaron un papel importante en la erosión de su presidencia.

Por otro lado, el PSOE se vio obligado a realizar concesiones importantes, obteniendo a cambio muy poco que presentar a sus bases sociales. La posición del sindicato socialista UGT no se vio con ello reforzada, como lo demostraron los resultados de las primeras elecciones sindicales celebradas a lo largo de 1978. En ellas, la Unión General de Trabajadores (UGT) obtuvo sólo el 23% de la representación sindical en las empresas, frente al 35% obtenido por las Comisiones Obreras (CCOO), la central de influencia comunista que se había negado a firmar los Pactos de Moncloa. Aunque esta diferencia de votos, recuperada años después, puede interpretarse en términos de ventaja organizativa por parte de las CCOO, infiltradas en el aparato sindical franquista desde la época de la clandestinidad, obviamente no dejó un buen sabor de boca en la UGT y no constituyó un buen precedente para ulteriores intentos de negociación corporativa en España. Concretamente, el PSOE no volvería a apoyar acuerdos a cuatro bandas (gobierno, oposición, sindicatos, patronal) durante el resto de la transición.



## EL FINAL DE LA TRANSICIÓN: OCASO DEL CONSENSO Y CAMBIO EN EL PODER

El último periodo de la transición se inicia con las segundas elecciones generales en marzo de 1979. En ellas, tanto la UCD como el PSOE mejoraron ligeramente sus posiciones (+0.7 UCD; +1.4 PSOE). Un mes más tarde, las primeras elecciones municipales depositaron en manos de la alianza entre socialistas y comunistas el gobierno de las principales ciudades españolas. Por último, las elecciones autonómicas celebradas en Cataluña y en el País Vasco en 1980 arrojaron un triunfo espectacular de los partidos nacionalistas. Con estos procesos electorales, la estructura política básica de la nueva democracia española parecía consolidada. El cierre del ciclo de la transición tan sólo aguardaba el principio básico sobre el que se asienta todo sistema pluralista: el cambio de manos del poder político. El acceso de la oposición a las tareas de gobierno no se llevaría a cabo, sin embargo, con un simple proceso de alternancia, sino que estaría mediado por la renuncia del presidente Suárez, por un fallido golpe de Estado y por el tremendo descalabro electoral y, en última instancia, la desaparición del partido que guió la transición política: la UCD.

El transcurso de la segunda legislatura, centrada fundamentalmente en el desarrollo de las Leyes Orgánicas y Básicas contenidas en la Constitución, fue testigo de una creciente hostilidad entre los dos partidos mayoritarios. Lo que había sido un consenso básico sobre puntos constitucionales comenzó así a crear graves problemas en el interior de la UCD a la hora de plasmarlos en normas legislativas concretas. En particular, la presión de los sectores católicos del partido centrista sobre los proyectos legales para la reforma fiscal, las subvenciones a las escuelas privadas, la reforma universitaria y la ley de divorcio crearía divisiones profundas entre los sectores socialdemócrata y liberal del mismo. El propio grupo parlamentario centrista comenzó a convertirse en un núcleo disidente y conspirativo contra la dirección del partido. Los serios reveses electorales en el referéndum sobre el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en las elecciones autonómicas vascas y catalanas vinieron a ensombrecer aún más su panorama interno.

El PSOE, por su parte, tenía aún pendiente su asignatura de renovación ideológica para configurarse, como insistía, en una alternativa de poder. En ese contexto, la renuncia al calificativo del partido como “marxista”, propuesta por Felipe González en el XXVIII Congreso del PSOE (marzo de 1979), constituía toda una apuesta política. De hecho, el citado término no jugaba realmente ningún papel en la estrategia del partido. Desde la Guerra Civil el PSOE había sido, en su práctica y en su retórica, un partido básicamente reformista. La apuesta de Felipe González, con su teatral abandono de la Secretaría General del partido y su retorno en el congreso

extraordinario de septiembre de ese mismo año, vino a provocar el “*Bad-Godesberg*” del socialismo español: su configuración simbólica y programática como un partido socialdemócrata y reformista.

En la medida que avanzaba la segunda legislatura, las divisiones internas de la UCD se unieron al intento de la cúpula del partido por gobernar en solitario. El síndrome de aislamiento del presidente Suárez en el interior y en el exterior de su partido llevó a que la prensa comenzase a referirse a él como “el prisionero de la Moncloa”. Por otro lado, el proceso de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas comenzaba a complicarse, con creciente intranquilidad por parte de los militares, mientras que sectores inmovilistas enclavados en los aparatos administrativos y judiciales del Estado iniciaron una auténtica campaña de acoso a la libertad de expresión que se tradujo en sonados juicios a varios periodistas, actores y directores de cine. El término “desencanto”, acuñado por el periódico *El País* para referirse al estado de ánimo de la nación, si bien era algo exagerado y políticamente sesgado, no dejaba de aludir a un hecho palpable: el descenso de la participación y del interés ciudadano en la vida política. En este contexto, la moción de censura del PSOE el 20 de mayo de 1980, pese a no prosperar, puso al gobierno contra las cuerdas y marcó el inicio de la desbandada entre las filas centristas.

Lo cierto es que el giro conservador de la UCD había dejado vacío un espacio político que el PSOE se apresuró a copar. Al mismo tiempo, las diferencias internas del partido centrista

fueron inteligentemente fomentadas y aprovechadas por el PSOE, sugiriéndole una alianza a los sectores socialdemócratas del mismo. Finalmente, en lo que constituye todavía una de las mayores incógnitas de la transición, Adolfo Suárez presentó su dimisión el 29 de enero de 1981. El intento de golpe de Estado del 23 de febrero, durante el Pleno de Investidura del nuevo presidente Leopoldo Calvo Sotelo, puso de manifiesto no sólo la fragilidad de la democracia española cuando todo el mundo la creía consolidada, sino el hecho de que Suárez había sido víctima no tanto de la recién inaugurada labor de oposición del PSOE, como del ataque de una derecha con serias reticencias frente al rumbo que había tomado el proceso democrático. El papel del rey en el abortamiento del golpe de Estado vino a señalar la importancia estabilizadora de una institución simbólicamente neutral como la monarquía durante el proceso de transición. Aunque en la obediencia mayoritaria del ejército al monarca influyeron probablemente factores como su designación como sucesor por el propio general Franco o su formación juvenil en las academias militares, no cabe duda de que la hipotética figura de un presidente de la República no hubiera obtenido, en el caso español, el mismo peso simbólico y grado de respeto.

La profunda sacudida que supuso el secuestro del Parlamento y la evidencia de que el golpe había fracasado por escaso margen puso un abrupto final a la intensa política de oposición parlamentaria que con tanto éxito había venido practicando el PSOE durante los dos años anteriores. Más que hablar de un retorno a la política de consenso del periodo constituyente,

convendría señalar en este caso la puesta en práctica de una política de corresponsabilidad y cautela. Si bien la propuesta socialista de un gobierno de concentración fue rechazada por el nuevo presidente Calvo Sotelo, la convergencia elemental de ambos partidos tras el golpe se puso de manifiesto en algo tan delicado como la política autonómica, fuente de profundo malestar para los militares. Concretamente, la denominada Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) fue sacada adelante con el apoyo del PSOE frente a las iras de los partidos nacionalistas. Básicamente, se trataba de un intento por reconducir restrictivamente todo el proceso de transferencias de poder a las comunidades autónomas cuando una parte del mismo ya había comenzado. En última instancia, la LOAPA sería rechazada en su mayor parte por una sentencia del Tribunal Constitucional, ante el que habían apelado las minorías vasca y catalana, pero el mero hecho de su propuesta puso de manifiesto la reacción de las principales fuerzas políticas al serio aviso que significó la intentona militar.

Tras el 23 de febrero, el panorama político español presentaba una situación harto contradictoria para una democracia parlamentaria. De un lado, el ejercicio de oposición, crítica y debate parlamentario que ilustra la salud y vitalidad de un sistema representativo no podía ser ejercido a fondo por sus actores por el riesgo de desestabilización que supuestamente conllevaba. De otro lado, la política de contención en las Cámaras –la búsqueda de acuerdos consociativos y de recursos de arbitraje para la toma de decisiones políticas– estaba devaluando la calidad de la vida política parlamentaria y el interés de la ciudadanía por la misma. De hecho, éste había

sido el sentido de las críticas y el precio que se tuvo que pagar durante el periodo constituyente por la “política del consenso”. Esa vía muerta fue finalmente superada por el PSOE al diseñar su estrategia opositora en torno a la decisión de Calvo Sotelo de integrar a España rápidamente en la OTAN.

La apelación a los sentimientos nacionales, a las deficiencias del método democrático, y la promesa, muy embarazosa *a posteriori*, de convocar a un referéndum sobre el tema en caso de llegar al gobierno, devolvieron al PSOE cierta estatura política en un momento de suma debilidad de la UCD.<sup>25</sup> Meses más tarde, el grupo parlamentario centrista comenzaba a desmembrarse, proceso que culminaría en julio de 1982 con el propio abandono del expresidente Suárez y la formación de su propio partido político, el Centro Democrático y Social (CDS). Confrontado con la casi total ausencia de apoyos dentro de su propia coalición, Calvo Sotelo convocó a elecciones anticipadas para octubre de 1982, mismas que darían como resultado el triunfo masivo del PSOE, el cierre definitivo del proceso de la transición española y la entrada en una nueva fase política.

Pese a la popularidad que cobró dentro y fuera de España la fórmula consensualista, y sin pretender negar sus indudables contribuciones al éxito de la transición, no debe dejar de considerarse el ambivalente papel político jugado en ella por la noción de “consenso”. De hecho, creo que sus repercusiones a más largo plazo sobre la cultura política de un pueblo con escasa y olvidada educación política no han sido

---

<sup>25</sup> D. Share, *ibid.*, p. 60.



suficientemente evaluadas. En el caso español, la “cultura del consenso” llegó a ser algo más que una mera fórmula política para la reconciliación nacional y el inicio pacífico de una nueva andadura histórica. Se convirtió en una auténtica categoría político-cultural masivamente empleada que permeó diversos órdenes institucionales y llegó a bloquear el sentido de justicia y discernimiento de la memoria histórica en España. En este sentido, no es preciso mirar hacia atrás con ira para comprender que los españoles que arribaron a las costas mexicanas huyendo de su propio país representaban la defensa de unos valores políticos y culturales diametralmente opuestos a quienes, bajo el peso de los sables, impusieron cuarenta años de silencio y sumisión.

La moderna democracia española ha cicatrizado afortunadamente casi todas las heridas abiertas por la Guerra Civil, pero los principios sobre los que se funda, como los de todas las democracias occidentales, están directamente emparentados con aquéllos que inspiraron, con mayor o menor fortuna, la legalidad republicana. Éste es un hecho que se soslayó a menudo durante el proceso de la transición con el recurso a una formulación mal entendida del consenso como tábula rasa de la memoria histórica, una historia que no equipara políticamente a sus protagonistas ni diluye en el tiempo el contenido moral de sus motivaciones. Probablemente en el caso español no tenga ya gran sentido reivindicar este tipo de cuestiones filosófico-morales, pero lo cierto es que la cultura política de un pueblo se apoya también en la memoria colectiva, una memoria recogida en elementos aparentemente tan ingenuos como los nombres dados por el personaje

callejero, las asignaturas de los planes de estudio o el enfoque de los museos nacionales. La construcción de las historias de los pueblos está plagada de manipulaciones demagógicas e interesadas de esos elementos. Sin embargo, cuando se trata de la restauración de regímenes democráticos el dilema entre la “justicia” y el “olvido” como *principios de legitimación moral* para la política del futuro (no necesariamente para la revancha por el pasado) se encuentra a menudo presente. Ese es precisamente el dilema que trágicamente han atravesado algunas democracias latinoamericanas restauradas o en proceso de restauración. Este es el dilema que corre el riesgo de ser falsamente resuelto con apelaciones demagógicas o irresponsables a un “consenso” mal entendido, puesto que difícilmente una vida política democrática puede gozar de salud y estabilidad si se asienta en la represión de la memoria y no en la reconciliación moral con el pasado.

No quisiera terminar este escrito sin unas breves consideraciones formales sobre las dificultades, condiciones y desafíos que plantea, en términos generales, un proceso de transición política hacia un régimen democrático. En primer lugar, obviamente un proceso de este tipo se enfrenta con la necesidad de organizar un espacio institucionalizado de pluralismo político. En el caso español, la organización de ese espacio pasaba por el reconocimiento de los partidos políticos como portadores de una pluralidad de alternativas para el ejercicio del poder. Un reconocimiento semejante exigía refundar desde sus cimientos el sistema político y dotarlo de una nueva base normativa, esto es, de un texto constitucional específico. Una mera ampliación de la tolerancia hacia

los “clubes de opinión” bajo la tutela moral de un partido de Estado hegemónico, como lo pretendió el franquismo terminal con la legalización de algunas “asociaciones políticas”, hubiera sido a todas luces insuficiente. Éste no es necesariamente el caso de todas las experiencias democratizadoras. Allí donde existe de antemano una base constitucional y un pluralismo legalmente reconocido de organizaciones políticas, el problema se plantea más bien como una diferenciación entre las estructuras institucionales del Estado y los medios de influencia que sobre éstas haya podido disponer una fuerza política hegemónica.

La organización de la vida política en torno a una pluralidad de actores que compiten entre sí por el acceso a los recursos de poder ha sido habitualmente denostada por los críticos de la democracia como inherentemente inestable, propensa a la corrupción y a la formación de facciones, etc. Lo cierto es que la salud y la vitalidad de un régimen pluralista depende tanto del diseño de sus instituciones como de la cultura política sobre la que se asienta. En este sentido, algunos de los autores clásicos de la democracia liberal, como Tocqueville, insistieron en la importancia de la motivación y de la participación política ciudadana para el buen funcionamiento de un sistema pluralista.

La escuela “elitista” de la democracia (autores como Schumpeter y Dahl) remarcó, por el contrario, el papel que tienen los partidos como agentes capaces de reducir y canalizar la pluralidad social de las demandas a un nivel adecuado para que las instituciones rectoras del Estado tomen decisiones.

Aunque la disputa entre ambas maneras de concebir la democracia está más bien superada, cada una de ellas alude a un nivel concreto de la cultura política: el del conjunto de la ciudadanía y el de las élites políticas. En el caso español, ambos niveles dieron muestra de un sorprendente grado de moderación y, aunque una buena parte del electorado mantuvo un distanciamiento recurrente hacia la política, en los momentos clave de la transición la defensa del recién ganado sistema de libertades fue rotunda y masiva. A grandes rasgos, pues, creo que puede afirmarse que la estabilidad de un proceso de democratización depende tanto de la capacidad de las organizaciones políticas para mantener bajo control las reivindicaciones sociales como de la predisposición de las élites a pactar las reglas básicas del juego político.

La intensidad de las exigencias populares y la capacidad negociadora de las élites son variables independientes difícilmente controlables, pero un ritmo sostenido en la aplicación de las reformas democratizadoras, así como la existencia de garantías de procedimiento que propicien la confianza en la limpieza del juego político son, sin duda, fundamentales para lograr un mínimo de estabilidad en el cambio. En este contexto, la existencia de instituciones de arbitraje simbólica o legalmente neutrales es de la máxima importancia. En el caso español, por ejemplo, la definitiva legitimación política de la monarquía estuvo ligada a su papel mediador, e incluso de salvaguarda de la democracia, en algunos momentos particularmente difíciles de la transición. Igualmente, los fallos del Tribunal Constitucional contribuyeron a amortiguar decisiones políticas excesivamente arriesgadas o unilaterales, como el

intento de congelar el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas. Cada una de estas condiciones presupone, en cierta medida, las anteriores, ya que una cultura política tolerante y un espacio de acción pluralista son poco probables allí donde no se den las prácticas institucionales de un Estado de derecho. En última instancia, sin embargo, y pese a las tendencias evolutivas impulsadas por la historia, dudo que existan recetas de cambio político de aplicación universal. Cada pueblo extrae lecciones de su propio pasado, de sus éxitos y fracasos, y con poco que se mire hacia atrás en el tiempo la historia viene a confirmar aquellas palabras del poeta que nos recuerdan la inexistencia de caminos arados: el camino lo traza cada pueblo al andar.



## **CRONOLOGÍA DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA**

### **20 de noviembre de 1975**

- Fallece el general Francisco Franco.
- Acceso de Juan Carlos I al trono.

### **Noviembre de 1975-julio de 1976**

- Gobierno continuista de Carlos Arias Navarro (presidente del gobierno durante el último periodo del franquismo).

### **Julio de 1976**

- El rey nombra a Adolfo Suárez presidente del gobierno; se inicia la transición.

### **Diciembre de 1976**

- Referéndum sobre la ley de Reforma Política.

## **De diciembre de 1976 a junio de 1977**

- Autodisolución de las Cortes franquistas.
- Disolución del Movimiento Nacional (aparato político del franquismo, creado tras la Guerra Civil, que unificó por decreto a las distintas fuerzas que se sublevaron contra la República; Suárez fue su último secretario).
- Disolución de la Organización Sindical (sindicatos oficiales corporativos que integraban verticalmente a patronos y trabajadores de las distintas ramas de la industria).
- Legalización de los partidos políticos.

## **Junio de 1977**

- Elecciones a la Asamblea Constituyente.
- Triunfo de la Unión de Centro Democrático del presidente Suárez (34.8% de votos).
- Primera legislatura democrática desde 1936.
- Inicio de las deliberaciones para la redacción de una Constitución.

## **Octubre de 1977**

- Pactos de la Moncloa (acuerdos socioeconómicos entre gobierno, oposición, sindicatos y patronales para hacer frente a la crisis económica y lograr un marco estable para la transición).

## **A lo largo de 1978**

- Elecciones sindicales. Triunfo de Comisiones Obreras (35% de los delegados sindicales).



### **Diciembre de 1978**

- Referéndum sobre la Constitución (87% de votos afirmativos).

### **Marzo de 1979**

- Segundas elecciones generales. Nuevo triunfo de la Unión de Centro Democrático (35% de votos).

### **Abril de 1979**

- Primeras elecciones municipales; la alianza poselectoral entre el PSOE y el PCE deposita en manos de la izquierda el gobierno de las principales ciudades españolas.

### **A lo largo de 1980**

- Elecciones autonómicas en el País Vasco y Cataluña; triunfo respectivo del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia i Unió.
- Es aprobado por referéndum la creación de un estatuto de autonomía para Andalucía.

### **20 de mayo de 1980**

- Moción parlamentaria de censura del PSOE contra el gobierno de Adolfo Suárez; la moción no encuentra respaldo suficiente para prosperar.

### **29 de enero de 1981**

- Dimisión de Adolfo Suárez como presidente del gobierno.

### **23 de febrero de 1981**

- Intento de golpe de Estado y secuestro del Parlamento durante el Pleno de Investidura del nuevo presidente, Leopoldo Calvo Sotelo (vicepresidente del anterior gobierno de Suárez):
  - Calvo Sotelo decide el ingreso de España en la OTAN.
  - El grupo parlamentario de la UCD comienza a desmembrarse; Calvo Sotelo convoca a elecciones.

### **Octubre de 1982**

- Terceras elecciones generales. El PSOE obtiene la mayoría absoluta de diputados.

## **PRINCIPALES ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DURANTE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA**

### **Alianza popular (AP)**

Partido fundado por Manuel Fraga Iribarne, ministro reformista durante el periodo de Franco y con el gobierno de Arias Navarro. Inconforme con la estrategia reformista de Suárez, aglutinó a los sectores políticos más conservadores durante la transición. El partido sería posteriormente refundado como Partido Popular.

### **Comisiones Obreras (ccoo)**

Sindicato de influencia comunista fundado clandestinamente durante el franquismo. Su principal implantación se da en pequeñas y medianas empresas. Recoge también afiliaciones de votantes socialistas.

## **Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)**

Creada durante los primeros años de la transición, representa a la gran patronal española. Sus relaciones con el presidente Suárez fueron difíciles y con Felipe González estuvieron sometidas a los vaivenes de la prosperidad económica.

## **Convergencia i Unió (CIU)**

Coalición nacionalista catalana de ideología democristiana liderada desde la transición por Jordi Pujol, actual presidente de la *Generalitat* de Cataluña. Posee una tradición de colaboración con el gobierno central, si bien manteniendo siempre una alta cota reivindicativa para Cataluña.

## **Partido Comunista de España (PCE)**

Fue el único partido con implantación real en la clandestinidad; bajo la dirección desde el exilio de Santiago Carrillo abandonó las tesis estalinistas y se orientó por la vía del “eurocomunismo”.

## **Partido Nacionalista Vasco (PNV)**

Fundado por Sabino Arana el siglo pasado es, junto con el PSOE, el partido más antiguo del Estado. Retóricamente independentista, su orientación ideológica es básicamente democristiana y conservadora. Tras una escisión interna, ha sido socio habitual de gobierno con el PSOE en Euzkadi.

### **Partido Socialista Obrero Español (PSOE)**

Es el partido español más antiguo; fue reorganizado en la clandestinidad por Felipe González y se convirtió en el primer partido de la oposición tras la muerte de Franco.

### **Unión de Centro Democrático (UCD)**

Partido creado y encabezado por Adolfo Suárez, compuesto por distintos grupos de “notables” (“barones”, en la terminología política de la transición). En él se integraron sectores reformistas del franquismo y de la oposición moderada (democristianos, liberales y socialdemócratas).

### **Unión General de Trabajadores (UGT)**

Sindicato de influencia socialista y de gran tradición histórica. Está implantado principalmente en las grandes empresas y en la administración del Estado. Sus relaciones con el PSOE fueron particularmente tensas desde mediados de los ochenta. Desde ese periodo ha coordinado su acción sindical con las CCOO.



## Sobre el autor

**F**rancisco Colom González es doctor en Filosofía (Universidad Complutense, España, 1991). Tras haber ampliado estudios en Alemania y en Canadá, es actualmente investigador en el Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Madrid. Anteriormente fue profesor de Sociología Política en la Universidad Pública de Navarra.

Sus publicaciones se han centrado en las áreas de filosofía política, teoría social y política comparada. Es autor del libro *Las caras del Leviatán* (Barcelona, Anthropos, 1992) y actualmente prepara la publicación de otro: *El laberinto de las identidades: pluralismo cultural e integración política*. Entre sus artículos publicados recientemente destacan: “Actores colectivos y modelos de conflicto en el Estado de bienestar”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 63, Madrid, 1993, “Dilemas de regulación moral en las sociedades democráticas”, en *Revista Internacional de Filosofía Política* núm. 4, Madrid-México, 1994, y “Lealtades divididas, lealtades compartidas: la pertenencia política en Estados plurinacionales”, en *Isegoría*, núm. 14, Madrid, 1996.

Actualmente dirige el proyecto de investigación “Modelos políticos para el multiculturalismo”, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia español, y es responsable en España del proyecto titulado “Liberalismos iberoamericanos en perspectiva: España, México y Colombia”. Es asimismo secretario de redacción de la *Revista Internacional de Filosofía Política* y miembro del Consejo de Redacción de *Isegoría: revista de filosofía moral y política*.





**LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA**

se terminó de imprimir en noviembre de 2016  
en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte núm. 80,  
Col. Felipe Pescador, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06280,  
México, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Garamond Pro  
y Helvetica Neue; papel Bond ahuesado de 90 gramos  
y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.

La edición consta de 500 ejemplares y estuvo al cuidado de la  
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral  
y Educación Cívica del

**Instituto Nacional Electoral**

