

## Consenso y desacuerdo en la democracia española actual

Glicerio Sánchez Recio

Con este trabajo se pretende, en primer lugar, definir con precisión los conceptos de «consenso» y «desacuerdo» para aplicarlos al análisis de la trayectoria seguida por la democracia en España desde la transición iniciada después de la muerte del general Franco. Sin embargo, para delimitar con más exactitud el marco en el que se llevará a cabo el análisis se establecerán como fechas de referencia las de junio de 1977 (primeras elecciones generales) y octubre de 1982 (victoria electoral socialista con mayoría absoluta). Lo que no impedirá que se haga alguna proyección sobre actuaciones políticas de las dos primeras legislaturas con mayoría socialista para observar la voluntad permanente de llegar a acuerdos desde la diversidad de posiciones de los distintos grupos políticos<sup>1</sup>.

Pero tanto el consenso como el desacuerdo político exigen la existencia de unas condiciones previas o la aceptación de unos principios en los que se apoyan una y otra actitud. Joaquín Estefanía en un artículo publicado en *El País* establecía dos principios: primero, la celebración periódica de elecciones como procedimiento para la formación del Gobierno, lo que supone que el que gana, además de formar Gobierno, respeta a los derrotados (las minorías), y que los que pierden, reconocen su derrota; y segundo, que para ganar las elecciones no vale cualquier procedimiento ya que la democracia se basa en un consenso fundamental que hace posible el disenso y la competición entre los partidos, lo que implica que algunos temas deban quedar fuera de la competición electoral (como la política antiterrorista)<sup>2</sup>.

---

1 Un análisis anterior de la cuestión del consenso puede verse en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio, «El consenso en la implantación de los regímenes democráticos: 1931 y 1978», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 6 (2007), pp. 15-32.

2 ESTEFANÍA, Joaquín, «Teoría de la crispación», *El País*, 19 de abril de 2007.

El profesor Carlos Martínez, con un planteamiento más general, desde la ciencia política, se refiere como condiciones previas a la existencia de «los lugares comunes y los instrumentos de comunicación compartidos por la mayoría de la población». Entendiendo por «lugares comunes» y, por lo tanto, espacio público, las representaciones que permiten «la construcción de un ámbito de comunicación» en el que es posible exponer ideas y contrastar posiciones distintas sobre valores, opiniones y formas de relación comunes, es decir, lo que, en palabras de Giovanni Sartori, sería un «consenso de base»<sup>3</sup>. Se trataría, en definitiva, de crear un proceso cognitivo ya que la representación puede definirse como *un modelo interno que tiene por función el conceptuar lo real a partir de la activación del conocimiento previo*. En este sentido, la representación equivale a un *esquema cognitivo*, entendiendo por tal *la unidad organizativa básica que hay en la memoria*<sup>4</sup>. Estas representaciones, modelos internos, esquemas cognitivos o unidades organizativas básicas, se adquieren por la repetición de las percepciones y se orientan a organizar e interpretar el mundo exterior. En este último aspecto, el de la formación de los esquemas cognitivos, los discursos de los políticos, las organizaciones políticas y cívicas y los medios de comunicación son los agentes del proceso, transmitiendo los elementos para el análisis y la interpretación del medio político y social.

Después de esta introducción de carácter propedéutico, se analizará el concepto de consenso.

#### EL CONCEPTO DE CONSENSO

El término *consenso* es sin duda uno de los más utilizados en los medios políticos, periodísticos e historiográficos en los últimos treinta años pero, a la vez, es un término cuyo significado se mantiene impreciso y los analistas y comentaristas lo sitúan en un terreno poco definido, entre la «mayoría» y la «unanimidad», ya que se alude a él preferentemente en la elaboración de las leyes y en la toma de decisiones políticas. Por lo tanto, es labor prioritaria de este trabajo precisar el significado de *consenso* o, al menos, fijar los límites semánticos dentro de los cuales lo colocaré cuando me refiera a él.

El diccionario de la RAE (1980) lo define como «consentimiento [conformidad de voluntades], y más particularmente el de todas las personas que com-

3 MARTINEZ, Carlos, «Polarización, crispación y ocupación del espacio público», en BERNECKER, Walter L. y MAIHOLD, Günther (eds.), *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*, Madrid, Iberoamericana, 2007, pp. 409-439 (pp. 412 y 411).

4 PAEZ, Darío y cols, *Pensamiento, individuo y sociedad: cognición representación social*, Madrid, Editorial Fundamentos, 1987, pp. 16-18.

ponen una corporación». Aceptación que lo situaría respecto al asunto que nos ocupa en la expresa unanimidad; en cambio, el Diccionario del Uso del Español [María Moliner] traduce el consentimiento como «conformidad de una persona con una cosa o acuerdo de varias personas entre sí» y pone como ejemplo ilustrativo: «las fuerzas políticas han logrado el consenso para afrontar los graves problemas económicos». Definición y ejemplo que introducen matices muy significativos y de gran utilidad en este caso:

Primero, que de la conformidad con una cosa o asunto de que se trate no se dice expresamente que haya de ser unánime y que la expresión «las fuerzas políticas que logran el consenso» implica que alguna de ellas pueda quedarse al margen.

Segundo, que el consenso no afecta preferentemente al final de un proceso, es decir, a la toma de decisiones o la fijación de posiciones, sino más bien al principio del mismo. El consenso, según el ejemplo anterior, se ha logrado para afrontar *los graves problemas económicos*. Por lo tanto, el acuerdo es previo a cualquier tipo de decisiones y su objeto sería el convencimiento y la seguridad intelectual de que existe un grave problema económico y la necesidad compartida por todas las fuerzas políticas, o por la mayoría, de superarlo.

En este sentido, el consenso, como consentimiento mayoritario y no unánime por necesidad, ha de situarse al comienzo del proceso de que se trate e incluir la voluntad manifiesta de llegar al final, pero los elementos que lo configuren pueden ser objeto de consensos sucesivos o de acuerdos mayoritarios.

Un ejemplo claro de este tipo de *consenso* se plantea ya en los comienzos de la Transición a la democracia en España. En un artículo de Julián Marías, publicado en *El país*, el 24 de agosto de 1976, cuando aún no se había elaborado el proyecto de «Ley para la reforma política», se enunciaban los objetivos políticos inmediatos de la siguiente manera:

«La política... debería intentar, más bien, reducir los puntos de fricción, aplazar para más adelante las cuestiones secundarias y los matices, renunciar a los motivos de discordia, enfrentarse con la empresa difícil de salvar la modesta prosperidad del pueblo español –ya tan comprometida–, devolverle su plena libertad,... asegurar el estricto respeto a la vida, a la expresión de las opiniones, a las diferencias, a la proyección histórica de España»<sup>5</sup>.

En este texto, evidentemente, están enunciados los objetivos políticos prioritarios de la mayor parte de la sociedad española a los pocos meses de la muerte del dictador, que configurarían el consenso, y la condición que debería consoli-

---

5 El artículo se titulaba «Ganar tiempo y perder el tiempo» y el texto reproducido se hallaba bajo un epígrafe titulado «Consenso minado».

darse con el proceso de transición, mantener el status económico y social de la población.

Otro ejemplo en la misma dirección puede hallarse en el artículo editorial de *Diario 16*, del 16 de noviembre de 1976. Cuando las Cortes franquistas no habían aprobado todavía la «Ley para la reforma política», el editorialista estaba tratando ya del carácter de la próxima Constitución y situando el consenso en el transcurso de su diseño:

«La futura Constitución no puede ser un texto impuesto por el partido o la coalición de partidos vencedores. Tampoco puede ser la encarnación exclusiva de una ideología dominante.... La Constitución debe concebirse, por el contrario, como un acuerdo mínimo de todos los grupos, de todas las tendencias, esto es, como la expresión de un consenso. Nadie debe intentar convertir en texto constitucional su propio programa político»<sup>6</sup>.

De forma complementaria se expresaba el sociólogo y político, Raúl Morodo, en septiembre de 1978, analizando el consenso desde el punto de vista metodológico «como procedimiento para obtener acuerdos». En este sentido la teoría sociológica del consenso se relacionaría con la teoría del conflicto, y el consenso sería «una respuesta estratégica política a una situación social determinada que suscita múltiples cuestiones», entre ellas el cambio de relaciones entre el Gobierno y la oposición. De esta forma, el consenso funcionaría como «una violencia simbólica, que ocultaría los conflictos de racionalidades en la sociedad global, asegurando así, a la vez, cohesión mínima y la legitimación de pretensiones». En este caso, el consenso no puede institucionalizarse permanentemente y transformarse en orgánico. El consenso, por lo tanto, como soporte procedimental, tiene un carácter de coyuntura, dependiendo de unas determinadas condiciones sociales y políticas entendidas de forma dinámica, lo que lo hace apto para un proceso de asentamiento inicial para establecer reglas de juego aceptadas por la

---

6 Los dos periódicos citados son los representantes más genuinos de la prensa independiente, reformista y democratizadora, sin adherencias del pasado, abiertos a los análisis más objetivos y a los debates con mayor proyección de futuro. Este mismo planteamiento era el expuesto por Miguel HERRERO DE MIÑÓN (miembro de la ponencia constitucional del Congreso de los Diputados) en su artículo «Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Madrid, 9 (1979), pp. 73-97, en el que concluía: «La Constitución no puede ser obra de unos pocos impuesta al resto de la comunidad. No debe ser siquiera la obra de una mayoría que no comprende en su resultado, al menos virtualmente, el asentimiento de la minoría. La Constitución, pues, ha de ser de todos. En ello consiste la concordia (...) La Constitución de todos es la que vincula a todos por igual, y ello sólo es posible cuando, reafirmando el carácter normativo de la Constitución, se encomienda a los juristas la determinación de su sentido objetivo...» (p. 97).

inmensa mayoría<sup>7</sup>.

Pero el término *consenso*, como otros muchos, particularmente los utilizados en la construcción de las ciencias sociales, están sometidos a su propia historia. El «consenso» alcanzó el estrellato en España en los años setenta, en el contexto político de la disolución del régimen franquista y de la Transición democrática. Se difundió el uso por la influencia sobre los españoles de los comentaristas, historiadores y politólogos italianos y fue asumido por la mayoría de la opinión pública y los analistas al comprender que expresaba muy bien el estado de opinión mayoritaria –o el convencimiento– de lo que era deseable que sucediera a la muerte del general Franco. Sin embargo, en 1931, cuando se diluyó la Monarquía y se implantó por primera vez en España un régimen democrático, ni el consenso fue tan generalizado como el de los años setenta ni en los textos periodísticos ni en los de los políticos aparece el uso de tal término.

En un periódico republicano, *Ahora*, que podría calificarse como de «centro reformista», en septiembre de 1931, una vez presentado en las Cortes el proyecto constitucional, se hablaba, como desideratum, de «constitución nacional», entendiéndola por ella «una bandera de paz bajo la cual podamos cobijarnos todos»; y en lugar de consenso se hablaba de *transigencia* que, evidentemente, no es lo mismo pero que incluye alguno de los elementos de aquél [ceder en algo para llegar a un acuerdo con alguien]. Y refiriéndose al proyecto constitucional escribía el editorialista, casi en paralelo a lo visto más arriba respecto a la de 1978:

«Una Constitución debe ser una obra de transigencia. Se trata del Estatuto por el que han de regirse todos los españoles, y por esto mismo no puede ser obra exclusiva de partido»<sup>8</sup>.

Para expresar la misma idea, *El Debate*, periódico confesional de la ACNP, empleaba la expresión de «fórmula de convivencia»<sup>9</sup>.

Así pues, los términos que se utilizaban a comienzos de los años treinta y mediados de los setenta para expresar las mismas o semejantes ideas eran distintos como también eran las situaciones de partida y las realidades sociopolíticas de los españoles.

7 MORODO, Raúl, «La función político-social del “consensus”», *El País*, 23 de septiembre de 1978.

8 «Una constitución nacional» (art. edit.), *Ahora*, 11 de septiembre de 1931, p. 3.

9 «La constitución, fórmula de convivencia» (art. edit.), *El Debate*, 6 de octubre de 1931, p. 1.

## EL CONSENSO DE 1978

Con la muerte del general Franco se diluía un régimen político, anacrónico desde hacía tres décadas, e inviable, incluso, para la mayoría de los que habían sido sus partidarios. Desde los últimos años de la década de los cincuenta la economía y la sociedad españolas se habían modernizado y, en buena medida, se hallaban homologadas con las de los países democráticos del entorno europeo y occidental. Pero esta sociedad moderna chocaba permanentemente con las limitaciones y el intervencionismo político y cultural del régimen de dictadura; por lo que desde la percepción generalizada de la incompatibilidad existente entre el desarrollo económico y social de la población española y el régimen franquista surge el convencimiento de que se han de adoptar formas de gobierno democrático, como único procedimiento para alcanzar la homologación completa con los países democráticos europeos. Ésta es la base real sobre la que se apoyará el amplio consenso para el establecimiento de la democracia en España.

La prensa, y particularmente los periódicos que nacieron en los inicios de la Transición –*Diario 16* y *El País*–, ya citados, actuaron como el registro más fiel. En *Diario 16*, al día siguiente de aprobarse en las Cortes la Ley para la Reforma Política, podía leerse:

«... Detrás de la operación de desmantelamiento del franquismo está el país entero, con una unanimidad que espanta. Hasta las Cortes de la dedocracia, hasta esos procuradores que nunca eligió nadie, hasta esos líderes sindicales de color azul que hablan del mundo obrero como si fuera propio, pero al que nunca quisieron consultar, hasta todo ese variopinto mundo de las Cortes franquistas había llegado ensordecedoramente la opresión de la opinión nacional. El pueblo español exige su derecho a nombrar, revocar y controlar a su propio Gobierno...»<sup>10</sup>.

Pero para llegar al consenso, para concretarlo, era preciso recorrer un camino ya que las propuestas de la oposición democrática no coincidían con las del Gobierno de Suárez, al menos en el procedimiento a seguir –*ruptura* frente a *reforma*–. Por ello, *Diario 16* expresaba su satisfacción porque la oposición democrática, con el espectro más amplio posible –«desde sectores del centro-derecha a la extrema izquierda»–, había establecido una *plataforma* básica de negociación, que comentaba de la siguiente forma:

«La oposición, en un alarde de madurez y buen sentido que debe ser calurosamente aplaudido, ha fijado un programa mínimo y razonable evitando plantear temas políticos, sin subirse a la parra ni pedir la Luna. La transición hacia la democracia está siendo aquí excesivamente peculiar por haberse iniciado partien-

---

10 «Enhorabuena, español» (art. ed.), *Diario 16*, 19 de noviembre de 1976, p. 4.

do de las instituciones de la dictadura; pero si el objetivo democrático es sincero y no una simple cortina de humo para camuflar el continuismo, las premisas fijadas por la “cumbre” [celebrada el 23 de octubre en el hotel Eurobuilding de Madrid] de la oposición son indispensables e irrenunciables. El reconocimiento de todos los partidos y sindicatos, la garantía de las libertades públicas, la igualdad de acceso a los medios oficiales de comunicación, la neutralidad de la Administración con la consiguiente disolución del Movimiento, no pueden ser vistos por el Gobierno como exigencias de nadie ni como imposiciones extemporáneas...»<sup>11</sup>.

Al día siguiente de la celebración del referéndum «para la reforma política», el 16 de diciembre de 1976, el editorialista de *Diario 16* enunciaba los objetivos prioritarios que debía cumplir la política española [el Gobierno de Adolfo Suárez] «para la construcción de la democracia en este país», lo que suponía, al mismo tiempo, el consenso básico existente, tal como se afirma en el punto segundo. Los objetivos eran los siguientes:

1. «Establecimiento y garantía de las *libertades públicas*... El Gobierno puede arrinconar sin más todas las normas represivas y restrictivas del franquismo por incompatibles con el nuevo régimen aprobado por voto popular».
2. «Iniciar las *negociaciones con la oposición democrática*... Todos los puntos que aquí se señalan deben ser objeto de diálogo con los partidos a los que debe asociarse a la operación de la transición como participantes a parte entera y de pleno derecho».
3. «Promulgar una *ley electoral* negociada que deje reducida al mínimo las posibilidades de desigualdades de representación...».
4. «Fijar las bases de un *compromiso constitucional* para evitar que la discusión sobre la futura constitución se prolongue innecesariamente o sea ocasión de enfrentamientos insolubles. Esto supondría tanto el acuerdo sobre un esquema mínimo constitucional como el establecimiento de un plazo para redacción de la constitución...».
5. «Establecimiento de un *plan económico de urgencia* con participación de todos los partidos y sindicatos libres para remediar la grave situación económica...».
6. «Llevar a cabo las *reformas administrativas* necesarias para dismantelar el aparato de la dictadura y adaptar la Administración a la nueva situación democrática...».
7. «Abordar la cuestión de las *autonomías regionales*, estableciendo ya las condiciones para el debate que ha de culminar en la normativa constitucional sobre el tema».

---

11 «Las siete condiciones de la oposición» (art. ed.), *ibidem*, 29 de noviembre de 1976.

8. «Establecimiento de la *unidad de jurisdicciones* con la consiguiente supresión de los tribunales especiales, como el TOP, y limitación de la jurisdicción militar a un ámbito natural»<sup>12</sup>.

Tratando de poner orden en el proceso de la Transición a la democracia en España y de situar al *consenso* en el lugar que le corresponde, deben establecerse tres etapas: la primera, desde la muerte del dictador hasta julio de 1976, durante la cual los partidos políticos de la oposición democrática frente al continuismo del Gobierno de Arias Navarro exigieron la implantación de un régimen democrático («libertad, amnistía y estatuto de autonomía»). Los sindicatos democráticos se enfrentaron asimismo al Gobierno, aprovechando para ello las negociaciones de los convenios colectivos, lo que produjo una gran conflictividad laboral en el invierno y la primavera de 1976 en el contexto de la crisis económica de 1973 (sucesos de Vitoria), al convertir en políticas las reivindicaciones que habían comenzado siendo laborales<sup>13</sup>. La segunda, desde julio de 1976 hasta junio de 1977, durante la cual los partidos de la oposición democrática y los sindicatos mantuvieron la misma actitud hasta la celebración del referéndum del 15 de diciembre y suavizaron después la presión a medida que el Gobierno asumía algunos puntos del programa de ruptura (amnistía, legalización de los partidos políticos, incluido el PCE, y sindicatos, y convocaba las elecciones generales). En este contexto entre los partidos de la oposición democrática se impuso el cambio terminológico de «ruptura democrática» por «ruptura pactada». Y la tercera, que comienza en junio de 1977 hasta diciembre de 1978 (aprobación de la Constitución), durante la cual existió el pacto entre las fuerzas políticas (consenso), cuyos resultados fueron *los Pactos de la Moncloa* (octubre de 1977) y *la Constitución*.

Refiriéndose a los debates previos a la firma de los Pactos de la Moncloa, en octubre de 1977, cuatro meses después de celebrarse las primeras elecciones generales, el editorialista de *Diario 16* los calificaba como «un pacto para la democracia». En el artículo, analizando el comportamiento de los principales partidos políticos –UCD, PSOE y PC– se relacionan estrechamente dos ideas, a las que ya se ha aludido más arriba: cambio político y bienestar económico, y partiendo de esta relación el editorialista concluía de la manera siguiente:

«El final de la historia es un país moderado que desea un cierto cambio pero

12 «Y ahora, ¿qué?» (art. ed.), *Diario 16*, 16 de diciembre de 1976, p. 4.

13 REDERO SAN ROMÁN, Manuel y PÉREZ DELGADO, Tomás, «Sindicalismo y transición política en España», en REDERO SAN ROMÁN, Manuel (ed.), *La transición a la democracia en España*, Ayer, 15 (1994), Madrid, Marcial Pons, pp. 189-222; y HERRERA GONZÁLEZ DE MOLINA, Antonio y ACOSTA RAMÍREZ, Francisco, «Sindicalismo y socialización política en la transición», en QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, Rafael (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 183-194.

dentro de un bienestar económico. Ese espacio político es el centro o centro-izquierda y todos los partidos intentan situarse en dicho espacio, olvidándose de sus textos sagrados y catecismos.

Este espacio político donde se enmarca la gran mayoría del país pedía salir adelante en la crisis y consolidar la democracia, y esto suponía una negociación política o un acuerdo tácito.

El problema que queda es que este país puede estar dispuesto a sacrificarse siempre que los sacrificios se repartan, y aquí entran en juego las contrapartidas anunciadas en el plan que deben mostrar al país el deseo de cambio y reforma profunda».<sup>14</sup>

Enlazando con el último párrafo citado, el artículo editorial del día siguiente, 12 de octubre, se titula «ensanchar el pacto» y trata de la necesidad de que los empresarios y las centrales sindicales se adhieran al pacto porque eso es lo que conviene a la sociedad española. Con esta perspectiva las expresiones y admoniciones del editorialista resultan contundentes:

«El compromiso de los políticos ha de bajar a las calles y a las fábricas, y en ellas encontrar su engarce con la realidad del país. Es imprescindible. Si algún empresario incurre en el espejismo de no sentirse representado por sus políticos, que afine su juicio, porque está representado, y bien. Y si alguna central sindical se siente tentada de aprovechar la inevitable impopularidad del compromiso para enganchar nueva clientela, que busque mejor ocasión para el proselitismo y tenga el coraje de afrontar la impopularidad, si es que llega, antes de hacer méritos para abortar un proceso constituyente, que es, por ahora, la única garantía de su supervivencia».

Una prueba más del funcionamiento del consenso procede de la identificación de aquéllos que lo denigraban, dirigentes de partidos o grupos políticos minoritarios, que no habían obtenido representación parlamentaria en las elecciones de junio de 1977. Tal es el caso de José María Gil Robles, quien, aparte de calificar al consenso de «famoso y confuso», se atreve a advertir a los partidos mayoritarios de alejarse de la opinión pública y de sus representados por mor de esta práctica parlamentaria, como ya sucediera, a juicio del articulista, a la conjunción republicano-socialista, en el bienio de 1931 a 1933<sup>15</sup>. El mismo autor, un mes más tarde, arremetía de nuevo contra el consenso que se practicaba en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, a propósito del debate sobre el artículo segundo –unidad de la Patria y autonomía de nacionalidades y regiones–, en donde, aparte de destilar viejas ideas de tipo corporativo, llegaba a afirmar:

14 «Un pacto para la democracia» (art. ed.), *Diario 16*, 11 de octubre de 1977, p. 4.

15 GIL ROBLES, José María, «Parlamento y democracia», *El País*, 15 de abril de 1978.

«La droga del “consenso”, tan propicio a las concesiones mutuas para acallar de momento las discrepancias, ha llevado a nuestros constituyentes a incrustar en la ley fundamental un principio potencialmente disolvente, que ennegrece no poco las perspectivas de futuro»<sup>16</sup>.

De forma semejante argumenta también Carlos Hugo de Borbón Parma, presidente del Partido Carlista, quien, después de afirmar que la función de los grupos de la oposición parlamentaria es ejercer la crítica en nombre del pueblo y públicamente, califica al consenso de «sospechoso» y «ambiguo», llegando a afirmar:

«La actual oposición parlamentaria no sólo da la sensación de traicionar la función crítica, es decir, el proceso democrático, sino, incluso, la misma lucha democrática de amplios sectores del pueblo y del mismo gobierno»<sup>17</sup>

A pesar de las evidentes virtudes, e incluso de la necesidad, de la política de consenso en los procesos de transición democrática, ha de tenerse en cuenta, como ya se ha indicado más arriba a propósito del análisis de Raúl Morodo, que este tipo de política, por su propia naturaleza, es provisional y sólo destinada al establecimiento de los acuerdos previos para llevar a cabo el proceso de transición a la democracia y a la creación del marco legal –constitucional– dentro del cual se practique la normalidad democrática. Esta tesis era defendida por Felipe González, a punto de aprobarse la Constitución, cuando recordaba al Gobierno de Suárez que o convocaba elecciones generales o se sometía a un voto de investidura para conseguir la mayoría necesaria. Es decir, con la aprobación de la Constitución la política de consenso terminaba y, por tanto, la de la provisionalidad.

#### LAS DIFICULTADES INTERNAS DEL CONSENSO

Como ya se ha dicho más arriba, el que el consenso consista en un acuerdo previo para llevar a cabo un proceso de transición a la democracia, no implica que a lo largo de dicho proceso puedan surgir desacuerdos entre los grupos comprometidos que empujen a algunos a romper el consenso o a la búsqueda de nuevos pactos que han de colocarse en el marco general del consenso.

Por ello, a comienzos de mayo de 1978, con motivo de empezar los debates del anteproyecto de la Constitución en la Comisión del Congreso de los Diputados, el editorialista del diario *El País* escribía:

«Las grandes cuestiones sobre las que no existe unanimidad o falta un elevado

16 GIL ROBLES, José María, «¿Consenso o narcótico?», *El País*, 25 de mayo de 1978

17 DE BORBÓN PARMA, Carlos Hugo, «El Parlamento y la política de consenso», *El País*, 29 de abril de 1978

grado de consenso, son ya conocidas: la forma política del Estado; la dialéctica entre unidad de la nación española y el derecho a la autonomía de las comunidades históricas y de las regiones; la compatibilidad entre la aconfesionalidad del Estado y la expresa mención a la Iglesia católica entre las confesiones con las que los poderes públicos mantendrán relaciones de cooperación; la conciliación entre el objetivo de una educación obligatoria y gratuita, los derechos de los ciudadanos a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, las subvenciones de fondos públicos a centros docentes privados y el control de la forma en que aquéllas se asignen y administren; la definición de las fronteras del sistema económico, los deberes y los derechos de los empresarios y de los asalariados y los ámbitos de acción de la iniciativa privada y del sector público; la forma de designar y deponer al presidente del gobierno y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo; los procedimientos para garantizar la independencia del poder judicial y los derechos de los jueces y magistrados como ciudadanos y como miembros de ese tercer poder. Etcétera».<sup>18</sup>

Así pues, el consenso de 1977-1978, a pesar de que contó con un acuerdo previo, necesitó actualizarse sucesivamente, a medida que fue concretándose, ya que las dificultades planeaban frecuentemente sobre el proceso de transición, como se puso de manifiesto repetidas veces a lo largo de los debates entre los representantes de los distintos grupos parlamentarios en la ponencia constitucional y en la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Al día siguiente de comenzar el debate en Comisión, *Diario 16* juzgaba el proceso de la siguiente manera:

«... El pueblo español ha dado al mundo entero una insuperable lección de cultura, inteligencia y autodomínio. El camino que aún queda por recorrer es largo, pero su horizonte se nos aparece cada vez más cercano. El ancestral temor va quedándose rezagado.

Estamos en el comienzo de un debate en el que el ochenta por ciento de la materia a discutir ya está prácticamente aceptada por la totalidad de las fuerzas políticas en liza. El pacto constitucional está, por tanto, en su mayor parte consumado. Y, en consecuencia, vamos a gozar de una constitución lograda por consenso y aceptada por todas las organizaciones democráticas mayoritarias.

Quedan, es cierto, algunos puntos que todavía se presumen no enteramente debatidos en los filtros de la ponencia constitucional. Sobre ellos se materializará el verdadero debate que ayer se abrió. Tales son el tema de la enseñanza, el de la Iglesia Católica, el del modelo económico, las autonomías o nacionalidades, el formalmente vidrioso problema de la Monarquía y la República y el papel del Senado».<sup>19</sup>

18 «Comienza el gran debate» (art. ed.), *El País*, 5 de mayo de 1978.

19 «Recta final de la constitución» (art. ed.), *Diario 16*, 6 de mayo de 1978, p. 4. A continuación el editorialista analiza detenidamente cada uno de estos puntos pero no consi-

En la semana del 22 al 26 de mayo se daría un avance muy considerable en el debate constitucional. Los dirigentes de los principales grupos parlamentarios eran conscientes de la lentitud del proceso y, por lo tanto, de la conveniencia de acelerarlo. *Diario 16*, en su artículo editorial del 24 de mayo lo planteaba de esta forma:

«Es insostenible mantener por más tiempo el ya largo periodo de transición de la dictadura a la democracia constitucionalizada. Los políticos empiezan a considerar seriamente el posible cansancio del pueblo en general y de sus respectivos votantes en particular, desorientados por ofertas electorales poco diferenciadas».

Por ello, el lunes, veintidós de mayo, se celebró una reunión entre los principales dirigentes de la UCD y del PSOE que propiciaron aquel avance. *Diario 16*, en el citado artículo editorial, se expresaba así:

«... En las últimas cuarenta y ocho horas gobierno y oposición han decidido dar un fuerte acelerón a la elaboración del anteproyecto constitucional. Y la única manera de imprimir velocidad, han coincidido, es a través del pacto entre los máximos dirigentes de los partidos que protagonizan la vida política del país.

Dos consecuencias se han derivado de esta manera de proceder: la marginación de las minorías parlamentarias menos cualificadas y el paso a un segundo plano de la Comisión constitucional...

Ayer se avanzó considerablemente en la elaboración de la constitución tras el pacto previo, entre bastidores, entre los dos partidos mayoritarios, UCD y PSOE. Comunistas y nacionalistas catalanes tuvieron acceso a las negociaciones, y Alianza Popular asistió tardíamente como testigo. Si Fraga, ausente en el extranjero, ha estado al margen, también sería problemático.

Los socialistas consiguieron que UCD cediera ante algunas de sus importantes aspiraciones. El centro cedió por imposición directa de la Moncloa. De esta manera se recompuso el consenso alcanzado en la ponencia constitucional a primeros de año, UCD consiguió de los socialistas el firme respeto a la economía de mercado con tímidos correctores al sistema capitalista. Así, el resultado final será una constitución liberal-progresista».<sup>20</sup>

Estas posiciones políticas se mantuvieron hasta el final de los debates en la Comisión constitucional; de ahí que cuando el proyecto llegó al Pleno del Congreso de los Diputados, el editorialista de *Diario 16* escribiera:

---

dero necesario reproducirlo porque ello no afecta a nuestro hilo argumental.

20 «Pacto constitucional» (art. ed.), *Diario 16*, 24 de mayo de 1978, p. 4. Al día siguiente, 25 de mayo, el diario *El País* se refería a la misma cuestión en su artículo editorial titulado «Alianza Popular cabalga de nuevo», en el que analiza las razones de la marginación de AP y del PNV.

«El debate se presenta como un mero trámite para los partidos mayoritarios, a excepción de Alianza Popular y el Partido Nacionalista Vasco. UCD, PSOE, PCE y nacionalistas catalanes dan ya por bueno el texto, mientras que el partido conservador de Manuel Fraga y los nacionalistas, cada uno desde perspectivas distintas, quisieran introducir importantes modificaciones.

El partido del Gobierno está plenamente satisfecho con el proyecto de Constitución. Socialistas, comunistas y nacionalistas catalanes, sin romper el pacto, plantearán sólo algunos cambios...

La mayor preocupación que se suscita al comienzo del debate en el Pleno del Congreso gira en torno a si las posturas de AP y el PNV serán meramente testimoniales o si realmente lucharán por modificar sustancialmente el pacto ya sellado. En otras palabras, existe la incógnita sobre si estos dos partidos consideran totalmente inaceptables algunos aspectos del proyecto constitucional o si defenderán lo que moralmente se ven obligados a defender de cara a su electorado».<sup>21</sup>

El PNV no se avino a la integración en el pacto y AP, como consecuencia del debate constitucional, se fragmentó, produciéndose el alejamiento de Gonzalo Fernández de la Mora y Federico Silva Muñoz, que, según *Diario 16*, «han vuelto a su redil franquista, del que nunca debieron salir»<sup>22</sup>.

#### EL DESACUERDO POLÍTICO

Nos situamos, por lo tanto, en la fase posterior a la transición democrática en sentido estricto; en consecuencia, durante los años de 1979 a 1982: los de la primera legislatura ordinaria, a lo largo de la cual se manifestó el «disenso» (desacuerdo) entre los grupos parlamentarios de forma normalizada y correcta y entre los partidos políticos, lo que no impedía llegar a acuerdos para la aprobación de las leyes y la adopción de otras medidas políticas.

Pero antes de adentrarnos en el análisis del desacuerdo político ha de tenerse en cuenta la función que ejerce el «conflicto», es decir, el disenso entre los

21 «Pleno constituyente» (art. ed.), *Diario 16*, 4 de julio de 1978, p. 4. El mismo día, el diario *El País* se expresaba en términos parecidos en su artículo editorial, «El Pleno de la Constitución», recomendando la reintegración de AP al consenso constitucional pero percibe mayores dificultades en la actitud del PNV por la reivindicación de los fueros y la indecisión ante las actuaciones de ETA

22 «AP, sector renovado» (art. ed.), *Diario 16*, 16 de noviembre de 1978, p. 4. *El País* hacía referencia a la misma cuestión en su artículo editorial del 3 de noviembre, «Alianza Popular: los restos del naufragio», que concluía de la siguiente manera: «Su negativa (de Fernández de la Mora y Silva Muñoz) a la Constitución es, en definitiva, una buena noticia, porque consuma el final práctico de un franquismo vergonzante que no tiene sitio en la España democrática».

grupos parlamentarios y entre los partidos políticos en el régimen democrático. El conflicto se expresa mediante la confrontación de los programas políticos y a través del control de la acción de gobierno por la oposición. Pero ha de entenderse la «acción de gobierno» en un sentido amplio, no sólo las realizaciones sino también los proyectos, las propuestas, los programas y la transmisión de todo ello a la opinión pública. No hay que olvidar la importancia de la opinión pública en los regímenes democráticos; más aún, puede afirmarse con toda propiedad que la democracia es el «régimen de la opinión pública»: la participación más consciente de los ciudadanos en la vida pública y sobre todo en los procesos electorales, requiere una opinión pública bien formada y ésta exige el contraste de ideas, programas y experiencias de actuación de unos grupos y partidos con los de los otros, tanto del Gobierno como de la oposición.

A pesar de que los dirigentes políticos, como ya lo expresó Felipe González, daban por supuesto que el consenso había terminado con la aprobación de la Constitución, continuaron haciendo este tipo de afirmaciones a lo largo de la legislatura de 1979 a 1982. El día uno de marzo de 1979, en que se celebraban las elecciones generales, *Diario 16* comenzaba de esta forma su artículo editorial:

«Con todos nuestros respetos, que sin duda los merecen, para las varias opciones electorales que hoy, en este histórico primero de marzo, se nos ofrecen a los españoles, sólo dos son auténticas opciones de gobierno. Algunas de aquellas pueden aspirar, es cierto, a que una eventual combinación de fuerzas les dé funciones de tipo arbitral, pero no más. El debate directo sobre el poder suena a diálogo entre dos voces exclusivas o, como mínimo, determinantes: UCD y PSOE»<sup>23</sup>.

Aparte de esta constatación, Adolfo Suárez en la sesión de investidura del 30 de marzo, en el Congreso de los Diputados, afirmaba que el consenso se había acabado y *Diario 16* enmarcaba la noticia de la siguiente forma: «... concluido el periodo de cambio político, se iniciaba ahora una etapa de profunda transformación de la sociedad española en la que gobernará sin debilidad, complejos ni consenso»<sup>24</sup>.

La cuestión de la liquidación del consenso aparecería de nuevo en el debate político con ocasión de la moción de censura de Felipe González y del PSOE contra Adolfo Suárez y su Gobierno. La moción de censura se presentó en el contexto de un debate político del Gobierno con los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, el 20 y 21 de mayo de 1980, cuyo objetivo era, según el Presidente del Gobierno, «clarificar la posición del Gobierno y de los

23 «¿Qué votamos hoy?» (art. edit.), *Diario 16*, 1 de marzo de 1979, p. 4.

24 *Diario 16*, 31 de marzo de 1979, p. 8.

distintos grupos políticos» en torno a los problemas más graves de la política española del momento que a su juicio eran: el respeto a la ley y el terrorismo (seguridad ciudadana), la situación económica y el Estado de las autonomías<sup>25</sup>. El anuncio de la moción de censura supuso un aldabonazo sobre la actividad política del momento, que sufría de cierta atonía por la incapacidad del Gobierno a causa de los problemas internos de la UCD y por la indefinición de los partidos de la oposición, principalmente del PSOE. De ahí que el anuncio fuera recibido con gran expectación por la prensa política. *Diario 16*, en el artículo editorial del día 22, interpretándola en clave electoral, decía:

«En efecto, González parece estar diseñando ya su estrategia para las elecciones generales de 1983 y esta moción de censura puede convertirse en un pivote vital para la futura marcha de esa estrategia. En ella, la primera y primordial meta de los socialistas es desengancharse de una imagen de consenso que les ha causado un deterioro electoral paralelo al de UCD, pero, paradójicamente, sin gobernar...».

Poco importaba entonces el resultado de la moción de censura ya que por la correlación de fuerzas el PSOE la consideraba perdida, pero en su haber podía apuntarse el tanto de activar la vida política con un programa que despertaba expectativas nuevas.<sup>26</sup>

La cuestión del consenso, como si persiguiera a los principales grupos parlamentarios, volvió a plantearse durante el debate de investidura de Calvo Sotelo como presidente del Gobierno, después de la dimisión de Adolfo Suárez (29 de enero de 1981). Por ello el periódico citado reiteradamente decía en su artículo editorial del día 19 de febrero, titulado «Más allá del suarismo»:

«Al servicio de este fin [captar el voto de los posibles aliados parlamentarios mediante la convicción] el candidato ha puesto el arma de la claridad. La transición ha terminado y con ella el barullo del consenso, ha venido a decir. A partir de ahora será preciso gobernar de acuerdo con las aspiraciones y la sensibilidad de las mayorías sociológicas que los procesos electorales vayan decantando».

Esta última idea se desarrolla en la prensa política en los días siguientes, los previos al golpe de Estado del teniente coronel Tejero (23 de febrero). Siguiendo con el mismo periódico, es significativo uno de los artículos editoriales del día 21, titulado «Las dos ruedas del carro», en el que el editorialista elogia la claridad de los planteamientos del candidato a la presidencia y del portavoz del primer partido de la oposición, y la elegancia de las formas con las que condu-

25 *Diario 16*, 21 de mayo de 1980, p. 2

26 Apuntando en esta dirección *Diario 16* publicaba su artículo editorial, el 31 de mayo de 1980, titulado «Viva la democracia» (p. 8)

jeron el debate:

«La escena coprotagonizada ayer por Felipe González y Leopoldo Calvo Sotelo podría ser perfectamente verosímil en el Bundestag o la Cámara de los Comunes. Por espacio de más de una hora el líder de un partido socialista moderado y el líder de un partido liberal conservador discutieron inteligentemente algunos de los problemas reales del país.

Ambos coincidieron en defender “una democracia valiente” que se caracterice por la capacidad de los gobernantes de ir moldeando la historia, en vez de dejarse arrastrar por ella. Precisamente de esta coincidencia nacieron todas las demás discrepancias, pues sus respectivas políticas resultan, como es lógico, enérgicamente divergentes».

Sin embargo, el golpe de Estado estuvo a punto de modificar el cuadro político descrito en el texto anterior. Para hacer frente a las circunstancias creadas por aquél, Felipe González, en la entrevista que mantuvo con Calvo Sotelo el 4 de marzo, le propuso la formación de un Gobierno de coalición, lo que rechazó el presidente y que el dirigente socialista asumió asegurando que colaboraría con el Gobierno en las grandes cuestiones de Estado. Lo que *Diario 16* comentaba en uno de sus artículos editoriales del 6 de marzo, titulado «Bien por el líder de la oposición», en el que puede leerse:

«En vez de reaccionar crispadamente y criticar con acritud la vía de salida de la crisis adoptada [por el gobierno]..., González ha puesto al mal tiempo buena cara y ha subrayado que aunque no se hagan las cosas como él hubiera deseado, el gobierno puede contar con su apoyo para las grandes cuestiones de Estado en las que se defina una estrategia común.

Se cierran las puertas de la coalición, pero quedan abiertas, de par en par, las de la concertación».

Y con ello tenemos en la escena política un nuevo término, *concertación*, que también es preciso definir. Los medios de comunicación y la opinión pública de orientación claramente democrática interpretaron la *concertación* con cierta reticencia como «un sinónimo o una variante del *consenso* devaluada por el desánimo que cunde en las filas de la oposición y por la arrogancia que se percibe en algunos sectores del centrismo»<sup>27</sup>. Sin embargo, este juicio hay que situarlo en su contexto adecuado. Como se ha dicho más arriba, la política del consenso, cerrada de hecho con la aprobación de la Constitución, seguía pesando sobre la política activa, a pesar de las declaraciones sobre su abandono por parte del Gobierno y de los dirigentes de la oposición. Después de que Calvo Sotelo rechazara la propuesta de Felipe González de formar un Gobierno de coalición, los medios

---

27 «La última oportunidad» (art. edit.), *El País*, 5 de abril de 1981.

de comunicación citados más arriba esperaban con ansiedad los programas de gobierno de los dos principales partidos y que la política de concertación, a su juicio, retrasaría de nuevo.

Según el mismo artículo editorial de *El País*, al final de una entrevista celebrada a principios de abril de 1981 entre Calvo Sotelo y Felipe González, éste se había referido, «a la búsqueda de un método para resolver el embrollo autonómico y a la conveniencia de formar una comisión de expertos que dictamine sobre la enfermedad y sus remedios». Siguiendo este tipo de declaraciones puede precisarse el significado estricto del término concertación. Éste no significaría ni la aproximación de los programas ni la identificación de las estrategias de gobierno. Los partidos mantenían sus divergencias programáticas y sus estrategias para llegar al poder y conservarlo; por lo tanto, la situación de partida de la concertación es distinta de la del consenso ya que con la primera no se pretende mantener el acuerdo de llegar al final de un proceso aunque a lo largo de éste sea preciso adoptar acuerdos parciales que permitan la consecución de aquél sino que, manteniendo las divergencias programáticas y estratégicas, se buscan acuerdos sobre cuestiones concretas que se consideran necesarias para el funcionamiento del sistema y que, una vez acotadas, precisan un método para hallar la solución. Por lo tanto, la concertación no se enmarca en un consenso de carácter general, como el que condujo a la aprobación de la Constitución, sino que se refiere sólo a acuerdos concretos sobre cuestiones de gran trascendencia política y, en consecuencia, no debe definirse como «variante devaluada del consenso».

En el mismo artículo editorial se enumeran las siguientes cuestiones como objeto de acuerdos concretos entre el gobierno y el PSOE:

«... El primer tema de concertación será el encauzamiento de las autonomías y que sólo después les llegaría el turno al terrorismo y a la política económica, esta última concretada en la lucha contra el paro, la cobertura del seguro de desempleo, la moderación salarial, las inversiones del sector público y la reconversión de los sectores en crisis...».

El 20 de octubre de 1981, un día antes de que comenzara el XXIX Congreso del PSOE, el diario *El País* en un artículo editorial, titulado «El 29º Congreso del PSOE», hacía un balance de los resultados producidos hasta entonces por la política de concertación con una clara intencionalidad crítica:

«En esa estrategia los socialistas han cometido errores lamentables, como votar la represiva ley de Defensa de la Democracia, y han arrojado costes políticos tan importantes para el futuro de sus alianzas parlamentarias como los derivados de los pactos autonómicos y de la LOAPA, que los nacionalistas vascos y catalanes les perdonarán menos fácilmente que a UCD. La política de colaboración ofrecida por el PSOE le ha permitido a Calvo Sotelo gobernar sin las resistencias normales en un régimen parlamentario. La prudencia de los socialistas

en el debate sobre el envenenamiento masivo por los aceites tóxicos ni siquiera ha sido agradecida por el gobierno. La decisión de Calvo Sotelo de tramitar a galope el ingreso de España en la OTAN muestra igualmente que la estrategia de concertación ha sido un acuerdo sin contraprestaciones».

Aparte de las indicadas en los textos anteriores, otras áreas políticas significativas en las que, a pesar del disenso, se adoptaron acuerdos básicos importantes, aunque algunos fuera del marco cronológico que nos marcamos al principio, fueron:

- El desarrollo de la Constitución (Leyes Orgánicas): Estatutos de Autonomía de las nacionalidades históricas (1979-1981) (art. 151) y de las regiones (art. 143) (1981-1983).
  - El proceso de «concertación social» entre el Gobierno, la patronal y los sindicatos, que ya contó con el antecedente en octubre de 1977, de los Pactos de la Moncloa. Con la concertación social se fortalecía la paz social, se consolidaba el nivel económico alcanzado y se avanzaba en el estado del bienestar (políticas sociales y asistenciales, sanitarias y educativas). Pero esta política de concertación no impediría, años más tarde, algunos conflictos importantes: como la huelga general del 14 de diciembre [14D] de 1988 contra el Gobierno de Felipe González, por el recorte presupuestario de las políticas sociales y la ley de pensiones. En este contexto político se produjo la ruptura entre la UGT, dirigida entonces por Nicolás Redondo, y el PSOE, lo que tuvo graves repercusiones para el partido socialista en los sucesivos procesos electorales a partir de 1989. Algo semejante sucedió con la huelga general contra el Gobierno de Aznar, el 20 de junio de 2002 [contra el decretazo, 24 de mayo].
  - Las reformas del ejército, educación, reforma universitaria, etc., aunque no se aprobaron antes de la victoria electoral del PSOE.
  - La incorporación a los organismos internacionales o supranacionales, como se decía entonces:
1. La OTAN: incorporación por el Gobierno de Calvo Sotelo (5 de junio de 1982). Proceso que tendría una segunda fase con el referendun del 12 de marzo de 1986 sobre «la incorporación a la estructura militar». Lo que supondría el reforzamiento del poder de Felipe González y, al mismo tiempo, el debilitamiento de AP por la actitud indecisa de Manuel Fraga. Una consecuencia de aquel esfuerzo propagandístico de los partidos políticos fue el comienzo de los problemas de financiación, que afectaría principalmente al PSOE.

2. La CEE [UE]: El esfuerzo para alcanzar la estabilidad y el crecimiento sostenido, que se consumaría con la firma de la adhesión a la CEE, el 12 de junio de 1985. Efectos necesarios del ingreso de España en la CEE fueron la consolidación de la democracia y el crecimiento económico sostenido o la madurez económica.
  - Los grandes pactos entre los partidos:
  - Contra el terrorismo: Pacto de Madrid (5 de noviembre de 1987), Mesa de Ajuría Enea (12 de enero de 1988), Pacto por las libertades y contra el terrorismo (pacto antiterrorista, 2000).
  - La financiación autonómica: Acuerdos que se concretaron entre los gobiernos y los partidos nacionalistas catalanes y vascos dependiendo de las necesidades políticas de los primeros en 1993 y 1996.
  - Las intervenciones militares en el exterior (misiones de paz): Países del Caribe y Centroamérica, los Balcanes: Bosnia, Kosovo, Líbano, Afganistán e Irak, respecto al cual no hubo acuerdo.

Por último, el desacuerdo político, se convierte en «enfrentamiento partidista» cuando el objetivo prioritario del conflicto deja de ser la mejor gestión y proyección de lo público, lo tradicionalmente conocido como «el bien común», y se colocan en su lugar los intereses del partido como organización, que vienen a ser el mantenimiento o la conquista del poder, o los intereses de sus representados: económicos, ideológicos, o de grupos de presión afines como único y exclusivo objetivo. En esta operación ejercerán una función muy importante el control de las instituciones y los medios de comunicación de masas.

El comienzo del proceso del «enfrentamiento partidista» debe situarse en 1989, tomando como referencia tres fenómenos políticos muy importantes: la reorganización de la derecha, la refundación del PP; las elecciones generales del 29 de octubre; y la aparición del diario *El Mundo* (el 23 de octubre). Pero estas cuestiones quedan fuera del objetivo marcado en este trabajo.