

FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO

SEDE DE ALGECIRAS

GRADO DE RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS



“EL ESPÍRITU DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA:

LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978”

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Curso 2016/2017

Alumno: Jerónimo Maderal Jiménez.

Tutor: Prof. Dr. José Joaquín Fernández Alles.

Algeciras, 24 de noviembre de 2016

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y SOCIALES	9
2.1. EL MODELO AUTÁRQUICO DE LA ECONOMÍA (1939-1959)	10
2.2. APERTURA AL EXTERIOR (1959-1973)	10
2.3. LA PRIMERA CRISIS DEL PETRÓLEO (1973)	11
2.4. INICIO DEL CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO (1975-1977)	12
2.5. LOS AGENTES SOCIALES	13
2.6. LA PRENSA	15
3. CONDICIONANTES POLÍTICOS	16
3.1. RÉGIMEN AUTORITARIO (1939-1976)	16
3.2. CRISIS DEL RÉGIMEN AUTORITARIO (1973-1976)	17
3.3. CAMBIO DE RÉGIMEN (1975-1977)	18
3.4. LA OPOSICIÓN DEMOCRÁTICA	21
3.5. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA	22
3.6. ELECCIONES DE JUNIO 1977	24
3.7. LA LEY DE AMNISTÍA	26
4. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LA CE DE 1978	27
4.1. NECESIDAD Y PRINCIPIOS	27
4.2. EL CONSENSO	28
4.3. CONTACTOS PREVIOS	29
4.4. DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES	30
4.5. FIRMA ACUERDOS	31
4.6. CONTENIDO	32
4.7. ALCANCE	35
4.8. EL PROCESO CONSTITUYENTE	36
4.9. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	38
4.10. EL OCASO DEL PROCESO POLÍTICO DE LA TRANSICIÓN	39
5. CONCLUSIONES	40
6. BIBLIOGRAFÍA	42

RESUMEN

España se encuentra a mitad de la década de los 70 del siglo XX con una nueva oportunidad de sumarse a la modernidad con el resto de países de su entorno europeo, enfrentándose a una transición política de un régimen autoritario a uno democrático, en un corto periodo de tiempo de tres años (1975-1978) y en medio de las consecuencias de la crisis económica mundial, conocida como la crisis del petróleo de 1973. Este Trabajo de Fin de Grado analiza y describe los condicionantes económicos, sociales y políticos que definieron el contexto de este reto. Los partidos políticos y sobre todo sus integrantes tuvieron que superar sus diferencias realizando cesiones y logrando acuerdos sobre la base de un amplio y aceptado consenso. El principal instrumento de este consenso fueron los denominados Pactos de la Moncloa, acuerdos políticos pero sobre todo económicos que permitieron otorgar la suficiente estabilidad para que se erigiera la Constitución española de 1978, norma suprema que auspició la consolidación de la democracia.

PALABRAS CLAVE: Transición política. Régimen democrático. Crisis económica. Partidos políticos. Consenso. Pactos de la Moncloa. Constitución Española de 1978.

ABSTRACT

Spain finds itself in the mid-1970s with a new opportunity of joining modernity with the rest of its European environment, facing a political transition from an authoritarian to a democratic regime in a short period of time of three years (1975-1978), and suffering the consequences of the global economic crisis, known as the 1973 oil crisis. This Final Degree Project analyzes and describes the economic, social and political determinants, which defined the context of this challenge. The political parties, and above all, their members had to overcome their differences by making concessions and reaching agreements on the basis of a broad and accepted consensus. The main instrument of this consensus were the so-called Moncloa Pacts, which consisted in political agreements and mainly economic, and which provided sufficient stability to draw up the Spanish Constitution of 1978, supreme law that supported the consolidation of democracy.

KEYWORDS: Political transition. Democratic regime. Economic crisis. Political parties. Consensus. Moncloa Pacts. Spanish Constitution of 1978.

ABREVIATURAS

AP	Alianza Popular
Art.	Artículo
CCOO	Comisiones Obreras
CE	Constitución Española de 1978
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
LRP	Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
PCE	Partido Comunista de España
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TFG	Trabajo de Fin de Grado
TVE	Televisión Española
UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Unión General de Trabajadores

1. INTRODUCCIÓN

Este Trabajo de Fin de Grado (en adelante, TFG), tiene por objeto la descripción y análisis del contexto de la Transición Política española, como proceso que articuló el paso de un régimen autoritario¹ a un régimen democrático en escasamente tres años (1975-1978). Destacando el papel de los denominados Pactos de la Moncloa, lo que comprende tanto los acuerdos que lo integran como sus circunstancias bajo la metodología del consenso, estos Pactos de la Moncloa, firmados el día 25 de octubre de 1977, crearon las condiciones sociales, políticas y económicas idóneas que permitieron la discusión y aprobación de la Constitución Española de 1978.

El primer objetivo que ha debido afrontar este TFG ha sido la cuestión de su acotación temporal, ya que son distintos los periodos y fechas que los diversos autores estiman para delimitar el periodo de la Transición Española. Para una parte de los historiadores, el intervalo más amplio se podría extender al periodo que va desde la promulgación de la última de las Leyes Fundamentales en 1967, junto con la Ley de 22 de julio de 1969, cuyo texto reguló la sucesión de la Jefatura del Estado a favor del Rey Don Juan Carlos de Borbón una vez que falleciera el entonces Jefe del Estado, General Franco, hasta la entrada de España en las Comunidades Europeas en virtud del Tratado de Adhesión de 12 de junio de 1985.

Sin embargo, este periodo tan amplio no es seguido por la mayoría de la doctrina, que lo circunscribe a un intervalo más reducido que va desde la muerte del General Franco, el 20 de noviembre de 1975 a la promulgación de la Constitución de 1978, con gran protagonismo de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, en adelante LRP, y de los citados Pactos de la Moncloa. No obstante, este límite temporal de la Transición Española no es inflexible y, como se comprueba en el desarrollo del TFG, resulta pertinente ampliarlo en su límite inferior para identificar los antecedentes del objeto tratado, obtener datos y, en definitiva, entender las circunstancias que hicieron que se llegara al consenso.

¹ J. J. LINZ, *The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy*, Mesa Redonda de la International Political Science Association, Tokio, 1982; pp. 17-23; y *Obras Escogidas, Vol. 3 Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Edición de José Ramón MONTERO y Thomas Jeffrey MILEY, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 21-43.

No ocurre lo mismo en su límite más cercano en el tiempo, toda vez que el consenso fue un instrumento de duración muy determinada, y su caducidad quedó taxativamente expresada por el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura tras las Elecciones Generales de 1979².

En su virtud, la Transición Política se convirtió en uno de los episodios de nuestra historia política más reconocidos en Derecho Público Comparado por la forma en la que los españoles cambiaron de régimen político: del régimen autoritario del General Franco hacia otro democrático, social y de Derecho, equiparable al de los países de la Europa Occidental³. Breve etapa fue también la que transcurre entre la formación del primer Gobierno de Adolfo Suárez en julio de 1976, su posterior Gobierno legitimado democráticamente por las Elecciones Generales de 15 de junio de 1977, y la aprobación de la Constitución democrática el día 31 de octubre de 1978, refrendada el 6 diciembre y promulgada el día 27 de diciembre.

En el marco temporal de este fragmento de la historia contemporánea española, cobran especial protagonismo dos hechos: por un lado, las primeras y urgentes medidas del Gobierno en el plano económico con objeto de frenar el deterioro económico (decisiones que incluyen también la presentación en ese mismo mes de julio de la que será definitiva solicitud de adhesión de España a las Comunidades Europeas para superar la etapa del “Acuerdo preferencial” de 1970); y, por otro, los citados Pactos de la Moncloa, que según García Delgado⁴:

“(...) dan cuenta del nuevo impulso que cobra la política económica y del compromiso de todos los partidos políticos para avanzar con resolución en dos frentes: la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos arrastrados y el frente de las necesarias reformas institucionales y de estructuras para adaptar el sistema productivo español a las nuevas condiciones de la economía mundial. (...) El principal activo de los Pactos de la Moncloa fue conseguir el alivio suficiente en el terreno económico para hacer posible la elaboración consensuada de una Constitución Democrática, y su mayoritaria aprobación al final de 1978 en un clima no enrarecido por las tensiones socioeconómicas”.

² M. CABRERA CALVO-SOTELO, *Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos Frente a la Crisis*, Universidad Complutense de Madrid, Revista Historia y Política núm. 26, julio-diciembre 2011, p. 108. La intervención de Adolfo Suárez, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria de investidura, 30 de marzo de 1979, p. 41.

³ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español I. Labor Universitaria*. Manuales, 1980, parte introductoria p. 9.

⁴ J.L. GARCIA DELGADO, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990, Prólogo, p. 22.

El segundo objetivo del TFG, derivado del anterior, consiste en analizar el contexto económico que llevó a tomar las decisiones políticas incluidas en los Pactos de la Moncloa, para lo cual se hace totalmente necesario exponer los indicadores económicos en España tras la Primera Crisis del Petróleo de otoño de 1973, y las respuestas políticas y legislativas que dieron los gobernantes para realizar una transformación auténtica de los sectores productivos del Estado.

El tercer objetivo del TFG se dirige a exponer el contexto político que permitió la Transición Española a través de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, como herramienta política indispensable para dotar de legitimidad a la legalidad, y que permitió el cambio de régimen político desde el autoritarismo hasta la democracia, sirviéndose de las instituciones autoritarias hacia unas instituciones democráticamente aceptadas, conforma la expresión acuñada por Torcuato Fernández Miranda de transitar de la ley a ley, sin incumplir la ley. En tal sentido, merece destacarse el siguiente texto de Tierno Galván:

“Me parece que muy pocas veces en la historia del Derecho Constitucional se ha presentado nada más claro y a la vez más contradictorio, y en el orden práctico más necesario y en el plano teórico más difícil. Aquello del guisado de liebre sin liebre parece una contraposición fácilmente salvable, si se compara con esta otra de pasar de un Estado fascista a un Estado democrático, utilizando la propia legislación fascista”⁵.

El cuarto y último objetivo propuesto se dirige a analizar el contenido propiamente dicho de los Pactos de la Moncloa a partir de la confluencia de las circunstancias de índole política y económica que se han referido ya, como acuerdo fundamental de referencia que sentó las bases de la Constitución Española de 1978.

El inicio de la andadura del régimen democrático, a fin de solventar sus problemas de legitimidad, reclamó más de políticas de Estado (ejemplo de ello son los Pactos de la Moncloa) en detrimento de las de partido, y en este sentido los problemas de índole económica y social encabezaban estos problemas⁶.

⁵ E. TIERNO GALVÁN en el prólogo al libro de P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental*, Tecnos, 1976, p. 10

⁶ E. FUENTES QUINTANA, “De los Pactos de la Moncloa a la Constitución” en *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990, p. 27.

La legitimidad democrática se vincula a la eficacia y efectividad del nuevo régimen político en relación a la resolución de los problemas de una sociedad, tal como afirman Juan Linz y Alfred Stephan⁷:

“La fuerza que sostiene a los regímenes democráticos es la creencia mayoritaria de la población en su legitimidad, como fuerza interdependiente con otras dos: la eficacia del régimen político (es decir, su capacidad para elegir con valentía los problemas sentidos por la sociedad; para enfrentarse y no evadirse de ellos y definir bien una agenda de los problemas verdaderos del país formulando programas para tratar de resolverlos) y la efectividad del régimen (esto es: su capacidad de llevar a la práctica la política formulada obteniendo los resultados deseados)”.

La metodología empleada en este TFG se ha basado en un proceso de búsqueda de las variadas fuentes normativas, doctrinales y documentales con una labor de variedad en la elección del momento temporal de la producción de las mismas, tanto cercana como alejada a la época objeto del estudio, con el objetivo de obtener tanto conclusiones tempranas como aquellas ya maduras por el paso del tiempo. En base a lo anterior, se utilizan fuentes de las disciplinas económica, histórica y jurídica, así como técnicas de interpretación sociológica, sistemática y comparada para la exposición y análisis de los contenidos descriptivos, analíticos y prescriptivos del objeto referido.

El TFG se organiza en seis capítulos, el primero de los cuales es introductorio, y contiene la explicación de los cuatro objetivos principales (acotación temporal, antecedentes económicos y sociales, antecedentes políticos y los Pactos de la Moncloa) que motivan su elección y posterior desarrollo, junto a la descripción de la metodología y estructura.

El segundo capítulo trata los antecedentes económicos y sociales que sustentaron las decisiones políticas en la Transición. Dado su amplio espectro temporal este segundo apartado se subdivide en primer lugar en cuatro etapas temporales de la economía española (austeridad, apertura al exterior, la primera crisis del petróleo y el inicio del cambio político) y por último desarrolla la importancia del papel interpretado por los agentes sociales y la prensa durante el cambio de régimen político.

⁷ E. FUENTES QUINTANA, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit. pp. 25-26.

El tercer capítulo describe los condicionantes políticos que hicieron pervivir el régimen autoritario durante casi 40 años y los fundamentos de su crisis que permitió la apertura a la democracia del Estado español. Aquí se le da destacada importancia a la LRP como paso indispensable para el posterior proceso constituyente que llevó a la promulgación de la Constitución Española de 1978.

Una vez expuestos los condicionantes (económicos, sociales y políticos), el cuarto capítulo desarrolla los Pactos de la Moncloa, dando a conocer los momentos previos, las negociaciones y el alcance de los mismos, así como su fin como instrumento de consenso. En el quinto capítulo se exponen las conclusiones obtenidas del estudio y plasmación del TFG realizado. Para finalizar, en el sexto capítulo se relaciona la bibliografía consultada para la obtención de los datos necesarios para lograr fundamentar el trabajo.

La consecución de este TFG ha sido gracias a la paciencia, hasta ahora infinita, del Sr. Tutor que ha sabido esperar al momento en que el autor ha podido desarrollarlo. Además coincide que este mismo señor dio luz al camino del paso de la Diplomatura al Grado que finaliza con la presentación de este TFG.

2. CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Para dar comienzo al análisis del contexto económico de la Transición cabe destacar el siguiente texto de García Delgado:

“Señalemos ante todo que la economía española se ha comportado secularmente como una economía de arrastre; es decir, ha crecido aprovechando las oleadas expansivas previas de los países de su entorno. (...) Pero lo que aquí debe subrayarse es que las insuficiencias en dos factores productivos esenciales para el crecimiento (tecnología y capital), pueden ser temporalmente eliminadas en coyunturas de bonanza internacionales”⁸.

Este texto denuncia la falta de previsión económica de la gobernanza española a lo largo de la historia y que la bonanza económica procede siempre del entorno económico externo, en esta misma línea se pronuncia Álvarez Conde al sentenciar que “La década de los sesenta supone un importante desarrollo económico, aunque no planificado”⁹.

⁸ J.L. GARCIA DELGADO, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit. pp. 4-5.

⁹ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, 6ª edición, 2008, Volumen I, p. 81.

Pues bien, el contexto que condicionó las decisiones políticas de la Transición y por extensión de los Pactos de la Moncloa, se puede dividir en las siguientes etapas que describen sus antecedentes económicos y sociales.

2.1. El modelo autárquico de la economía (1939-1959)

Tras finalizar la Guerra Civil Española (1936-1939), los vencedores instauraron en España un régimen autoritario que, en la vertiente económica, implantó un modelo autárquico, caracterizado por la intervención directa del Estado en el sistema productivo a través del Instituto Nacional de Industria, con su doble política de socializar pérdidas y privatizar ganancias. El sistema laboral dentro de este modelo efectuaba un control y explotación de las clases trabajadoras, a base de un sindicato vertical único, contaba con la supresión del derecho de huelga, y con salarios bajos (con las tablas salariales forzosas de las reglamentaciones laborales), además de efectuar la sincronización de precios altos (vía mercado negro o estraperlo)¹⁰.

2.2. Apertura al exterior (1959-1973)

Con el principal objetivo de subsistencia, el régimen autoritario tuvo que cambiar el rumbo económico realizando una ruptura de tipo liberalizador que le permitiera contagiarse del enorme desarrollo económico de los países europeos occidentales¹¹. En 1959 se aprueba el denominado Plan de Estabilización (1959-1961), que comenzó a liberalizar las importaciones, los pagos internacionales y la inversión de capital extranjero.

La medida económica más significativa fue la fijación del tipo de cambio de la peseta, lo que puso las bases para la aparición e impulso espectacular del turismo, animó la emigración laboral y favoreció a la inversión extranjera, lo que permitió el impulso del sector industrial y del mercado interno¹².

En este período se inician las aspiraciones de España por lograr su incorporación a las Comunidades Europeas con la solicitud de adhesión del día 9 de febrero de 1962, cuya respuesta desde los Estados miembros fue el de la imposibilidad del proceso debido al carácter

¹⁰ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*. Ediciones Temas de Hoy, 1995, p. 74.

¹¹ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español I*. Labor Universitaria. Manuales, 1980, parte introductoria, p. 11.

¹² R. TAMAMES, *ult. loc. cit.*, p. 80.

no democrático del régimen del General Franco. El Gobierno se tuvo que limitar a negociar y suscribir un tratado de cooperación comercial similar a los suscritos por las Comunidades Europeas con países como Marruecos o Israel¹³.

Las políticas del Plan de Estabilización fueron continuadas a partir de 1964 mediante la implantación del denominado Plan de Desarrollo, que tuvo cuatro fases en periodos de 3 años, siendo programadas y ejecutadas las tres primeras, ya que la última no se llevó a cabo al coincidir con el cambio de régimen político. Durante su vigencia, el Plan de Desarrollo se caracterizó por una inflación con tasas fluctuantes pero siempre elevadas derivada de la ausencia de medidas que combatieran las raíces estructurales de la especulación inmobiliaria, el grado alto de monopolio, el incremento del gasto público y el uso no adecuado de los recursos financieros¹⁴.

Las consecuencias a destacar de esta nueva política económica fueron¹⁵: a) Económicas (se duplica en términos reales la renta per cápita de 1959 a 1975; se produce un crecimiento del consumo; y se eleva notablemente la tasa de crecimiento de la producción industrial lo que hace que España llegue a convertirse en la décima potencia industrial del mundo) y b) Sociales (la estructura de la población activa se modifica y pasa a ser semejante en proporción a la de los países europeos occidentales; mayor protagonismo de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad; reducción de la tasa de analfabetismo e incremento de la escolarización a todos los niveles; cambio en la estratificación social, extendiéndose la clase obrera y ampliándose la clase media; consolidación de un proceso de secularización de la sociedad; modificación de la moral sexual tradicional; concienciación política de todos los sectores de la sociedad; y resurgimiento de forma virulenta las viejas reivindicaciones regionalistas).

2.3. La primera Crisis del petróleo (1973)

El Plan de Desarrollo se derrumbó por la crisis energética internacional, octubre de 1973, cuando la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) hace pública una

¹³ O. ALZAGA VILLAAMIL, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 I, Constitución y Fuentes del Derecho*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Cuarta edición, 2007, p. 216.

¹⁴ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit. p. 63.

¹⁵ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*. Vol. 1. Labor Universitaria. Manuales, 1980, parte introductoria, pp. 10-12.

subida de los precios del petróleo que supondrá la desestabilización del mercado mundial de este producto y abrió toda una fase de convulsiones económicas^{16 17}.

En los meses inmediatos y precedentes a la citada Crisis, la economía española gracias a la prosperidad económica internacional, había alcanzado unas cifras económicas sin precedentes con un crecimiento del 8% en términos reales respecto a igual mes del año anterior (junio 1972), las reservas de divisas superaban los 6.000 millones de dólares, y el paro no alcanzaba el 2% de la población activa (técnicamente pleno empleo)¹⁸.

A pesar de estas buenas cifras la economía española tuvo escasa capacidad de reacción frente al impacto de la subida de precios del petróleo. De igual forma que se contagió de la bonanza internacional, adoptó la misma resistencia a tomar medidas de ajuste del resto de los países occidentales, ya que se creía que la crisis iba a ser breve. La subida de precios fue compensada con cargo a la Hacienda Pública lo que supuso un aumento progresivo del endeudamiento y el desequilibrio de la balanza exterior¹⁹.

2.4. Inicio del Cambio de Régimen político (1975-1977)

La descomposición del régimen autoritario del General Franco concuerda con la generalización de la crisis económica mundial, lo que hace que se añadan dificultades a la situación española y se vuelva aún más compleja. En este periodo de cuatro años (1973-1977) se produce el cambio en el régimen político y en la Jefatura del Estado, además de producirse tres relevos en la Presidencia del Gobierno y cuatro en el Ministerio de Hacienda^{20 21}.

¹⁶ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit., p. 65.

¹⁷ J.L. GARCIA DELGADO, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit., p. 18.

¹⁸ J.L. GARCIA DELGADO, *ult. loc. cit.*, p. 3.

¹⁹ M. CABRERA CALVO-SOTELO *Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos Frente a la Crisis*, cit. p. 85.

²⁰ J.L. GARCIA DELGADO, *ult. loc. cit.*, p. 18.

²¹ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, p., 85.

A mediados de 1977 se articulaba el siguiente escenario económico^{22 23}: a) Inflación del 42% y con perpetuación del crecimiento de los precios; b) Pérdidas de 100 millones de dólares diarios de reservas exteriores y acumular desde la crisis de octubre de 1973 más de 14.000 millones de dólares de deuda exterior que representaba un importe superior al triple de las reservas de oro y divisas del Banco de España; c) Desempleo en la cota de 900.000 personas (el 6.6 por ciento de la población activa), con apenas 300.000 parados con seguro; y d) Presiones en el sector financiero por centenares de miles de millones de pesetas de deudas intraempresa en el sistema económico.

Este escenario se basaba en la “ignorancia” de la citada crisis que había cambiado hábitos y comportamientos en todos los países menos en España, que adolecía de una estructura productiva heredada y dañada en sus sectores industriales, y sobre todo porque se sustentaba en un sistema económico, que poco tenía que ver con la economía social de mercado que regía en todos los países occidentales²⁴.

2.5. Los Agentes Sociales²⁵

Tras la muerte del General Franco el 20 de noviembre de 1975, se abrió un tiempo de grandes movilizaciones sociales y el número de huelgas se multiplicó por seis con respecto al año anterior (18.000 en el primer trimestre de 1976), llegando a sectores hasta entonces no inquietos como los transportes, la banca o la enseñanza.

El Gobierno del presidente Arias Navarro intentó una reforma laboral conservadora que tuvo la respuesta de las organizaciones sindicales, que todavía permanecían en la ilegalidad, exigiendo libertad sindical.

Los sindicatos adaptaron sus estrategias con el objeto de transformar la dispersión organizativa local y regional, y de modificar los modos de actuación asamblearios que hasta entonces tan eficaces se habían mostrado, ya que éstos podían convertirse en elementos de debilidad.

²² E. FUENTES QUINTANA, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit., p. 26.

²³ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit., p. 142.

²⁴ E. FUENTES QUINTANA, *ult. loc. cit.*, p. 26.

²⁵ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos Frente a la Crisis*, cit., pp. 85 y 93-95.

Tras las elecciones generales de junio de 1977, el Gobierno impulsó la celebración de reuniones con las organizaciones empresariales y sindicales. Ambas estaban inmersas en procesos internos de organización. Del lado sindical Comisiones Obreras (CCOO) defendía la tesis de una gran central sindical, que terminó abandonando y no se llevó a término, por su parte la Unión General de Trabajadores ya desmarcada de la citada tesis, se concentró en la fortaleza de su organización. Esta preocupación interna no permitió la concertación social pero sí hubo apoyo a los acuerdos políticos, ello facilitado por la vinculación a los partidos de izquierda (CCOO- PCE y UGT- PSOE).

Ambos sindicatos debían afrontar el fin del sindicalismo vertical acorde a las nuevas circunstancias sociales y políticas, y participar en la nueva regulación de la acción sindical y de las relaciones laborales. Para ello debían de dejar de ser organizaciones de agitación y asumir el rol de agentes sociales dentro de la Transición política.

Del lado empresarial los empresarios entraron en la Transición sin organizaciones ajenas al sindicato vertical, a excepción de las Cámaras Oficiales, de algún foro de debate como el catalán Círculo de Economía o de algunas patronales históricas que habían permanecido, como el también catalán Fomento del Trabajo Nacional. En los comienzos de 1977 surgieron propuestas organizativas desde dentro del sindicato vertical como la Confederación General Española de Empresarios, pero también desde fuera de éste como la Agrupación Empresarial Independiente.

El sector empresarial bancario optó por organizarse por su cuenta. Se hacía difícil encontrar puntos de encuentro dentro de un entorno empresarial complejo, donde predominaba la pequeña y mediana empresa pero donde las voces de más peso procedían de la Banca y de las grandes empresas, y donde la necesidad de apertura hacia una economía de mercado se topaba con el temor a la mayor competencia y libertad de ésta.

En este contexto, el día 29 de junio de 1977 se anunció la constitución de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), celebrándose la asamblea fundacional el 22 de septiembre, donde resultó elegido el joven y moderno empresario catalán, Carlos Ferrer Salat, fundador del Círculo de Economía y presidente del Fomento del Trabajo Nacional. Éste se mostraba en principio a favor del consenso social mediante la negociación de medidas de austeridad con sindicatos y partidos políticos, pero a comienzos de octubre, el tono de Ferrer Salat se endureció y en una concentración de empresarios del Baix Llobregat, dijo que el Gobierno debía gobernar y no pactar.

2.6. La prensa²⁶

A la prensa española de la época estudiada en el presente TFG se le puede otorgar la condición de “Parlamento de papel”²⁷ ya que era donde se exponían los auténticos problemas económicos y sociales de la sociedad española, además de publicar, analizar y proponer posibles soluciones. Esto se hizo necesario por la precariedad del acceso a la opinión pública de las fuerzas opositoras, éstas aprovecharon la oportunidad de mostrar sus posiciones a la población española en los kioscos, al estar los medios audiovisuales bajo la influencia del régimen autoritario, los ciudadanos españoles conocieron mejor a la oposición democrática por los medios escritos.

En el periodo de dos años transcurridos desde la muerte del Presidente de Gobierno, Carrero Blanco, hasta la muerte del General Franco, la prensa gozo de una sinuosa libertad no disfrutada hasta entonces. En este periodo la prensa jugó su rol en el establecimiento de las condiciones que permitieron la Transición pacífica del régimen autoritario al democrático.

La prensa participa también en el consenso a pesar de mostrar desconfianza hacia la clase política, contribuye con responsabilidad para evitar la ruptura y apoya la consolidación del naciente sistema democrático.

La situación del país requería de este apoyo, ya que se enfrentaba a una grave crisis económica y al terrorismo del nacionalismo radical vasco, por lo que tras las elecciones generales de junio de 1977 la prensa incluso rebaja su nivel de crítica. Los temas que se publicaban en la prensa sumaban en este sentido, eran textos (entre otros), en contra del terrorismo, a favor del Gobierno, o en defensa de la pluralidad política.

Con estas citadas publicaciones, la prensa cumple una papel de mediador entre la sociedad y la clase política, en beneficio de esta última, ya que ésta era la responsable de establecer las normas que favorecieran la convivencia democrática, o también por temor a la regresión, lo que hizo que no se cuestionara prácticamente el conjunto de la Transición política.

²⁶ E. JACINTO TRENADO (Tesis Doctoral): *La transición Democrática en la Prensa Semanal Española: 1973-1978*. Universidad Complutense, 1993, pp. 6, 24, 28, 500, 501 y 503.

²⁷ I. FONTES y M.A. MENÉNDEZ, *El Parlamento de papel, las revistas españolas en la transición democrática*, Editorial APM, 2004.

Este temor a la regresión hizo que la prensa se decantara a favor de la reforma en el dilema de ésta con la ruptura. El contenido de la reforma se conocía y también a quienes la defendían, en cambio la ruptura era desconocida y con una defensa discontinua lo que hacía su apoyo inviable, aunque también influenciada porque la mayoría de la prensa junto con la sociedad española entendió que no era momento de señalar “culpables” y que si era momento de lanzar puentes hacia la convivencia.

3. CONDICIONANTES POLÍTICOS

Para entender la exposición del análisis político debemos destacar la siguiente afirmación de Alzaga Villaamil:

“Sin lugar a dudas, el capítulo más prestigioso de la Historia política española del siglo XX es la Transición. La transición por antonomasia es la que sirvió de puente para discurrir desde el régimen político del General Franco hasta la deliberación y aprobación de la Constitución democrática de 1978”²⁸.

Esta afirmación resalta la grandeza del momento político y la importancia del cambio de régimen que tuvo lugar en España en el corto periodo de tiempo expuesto, siendo la Transición en opinión de Álvarez Conde “la única solución posible para acceder a un sistema democrático”²⁹.

A continuación se desarrollan las distintas etapas de este momento político que culminó con la publicación de la CE el 29 de diciembre de 1978.

3.1. Régimen Autoritario (1939-1976)

Como ya se ha reflejado anteriormente en los condicionantes económicos, tras la finalización de la Guerra Civil española se instauró un régimen autoritario que estableció unas instituciones que respondían en su origen a unos peculiares condicionamientos, tal como establece Jorge de Esteban:

“Se basaban en un régimen de vencedores que se impuso a los vencidos tras la Guerra Civil; descansaban en una estructura social tradicional de base fundamentalmente agraria; contaban con el apoyo incondicional de otras instituciones

²⁸ O. ALZAGA VILLAAMIL, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Vol. 1. *Constitución y Fuentes del Derecho*, cit., p. 213.

²⁹ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 82.

clave como la Iglesia; y se hallaban ubicadas en el contexto de un sistema económico de signo autárquico sin vinculación con el mundo internacional”³⁰.

El Jefe del Estado, General Franco, emprende en 1967 el camino hacia el continuismo del régimen autoritario con la promulgación de la última de las Leyes Fundamentales³¹, esto es, la Ley Orgánica del Estado número 1/1967, de 10 de enero, para afrontar la sucesión en la Jefatura del Gobierno³².

Posteriormente, el Jefe del Estado tomará dos decisiones importantes, para según su propia terminología “dejar todo atado y bien atado”: a) Nombramiento del sucesor en la Jefatura del Estado: el día 22 de julio de 1969 nombra a Juan Carlos de Borbón; y b) Nombramiento del Presidente del Gobierno: en junio de 1973 designa al Almirante Carrero Blanco. Como afirma Jorge de Esteban:

“Este esquema continuista venía a consagrar de iure, algo que ya existía de facto y se orientaba a asegurar, a través del más puro depositario de las esencias del franquismo, el continuismo del sistema”³³.

3.2. Crisis del Régimen Autoritario (1973-1976)

La crisis del régimen autoritario deriva de una evidente inestabilidad política tras la muerte (asesinato por acto de Terrorismo) de Carrero Blanco en diciembre de 1973 y de la grave enfermedad de Franco en julio de 1974. Así “la precariedad política fue entonces más que nunca un factor determinante en la respuesta que España dio a la crisis económica” (primera crisis del petróleo)³⁴.

³⁰ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*. Vol. 1, cit., p. 10.

³¹ Fueron siete las leyes que organizaban los poderes del Estado durante el régimen autoritario del General Franco: Fuero del Trabajo de 1938, Ley Constitutiva de las Cortes de 1942, Fuero de los españoles de 1945, Ley de Referéndum nacional de 1945, Ley de sucesión en la Jefatura del Estado de 1947, Ley de principios del movimiento nacional de 1958 y Ley orgánica del Estado de 1967.

³² J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, p. 9.

³³ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, p. 10.

³⁴ J.L. GARCIA DELGADO, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit., pp. 3-4.

En el entorno europeo se produjeron otras crisis de sistemas autoritarios, que además creaban una tendencia de la que España no sería la excepción. Primero Portugal (La Revolución de los Claveles, 25 abril de 1974), luego Grecia (Caída de la Dictadura de los Coroneles, 24 de julio de 1974), en pocos meses las autocracias mediterráneas se desmoronaban³⁵.

Tras la muerte de Carrero Blanco fue designado presidente del Gobierno Carlos Arias Navarro, que intentó dar continuidad al régimen autoritario mediante la aplicación e interpretación de las leyes fundamentales en un sentido aperturista, “a fin de evitar el colapso de las instituciones en el momento futuro de la desaparición del General Franco”³⁶.

En este intento aperturista, las medidas totalmente infructuosas, fueron de corto alcance y modestamente democráticas³⁷: a) Una Ley de Régimen Local que no llegó a aplicarse; b) Un Estatuto de Asociacionismo político que resultó insuficiente y no aceptado por las fuerzas moderadas del régimen; c) Una Ley de Incompatibilidades parlamentarias difícilmente aplicable en “una Cámara en que todo era compatible”; y d) Una reforma de la Ley Sindical que no llegó siquiera a proyecto legislativo.

Al comenzar este intento aperturista aun cuando el General Franco vivía se relacionó a los últimos pasos del régimen autoritario de éste, con lo que con su muerte y con la llegada de la monarquía, se facilitó el posterior abandono de este intento a favor de la democracia³⁸.

3.3. Cambio de Régimen (1975-1977)

El 20 de noviembre de 1975 se produce la muerte del Jefe de Estado del Régimen Autoritario, llevándose a cabo, “de acuerdo con las previsiones sucesorias de las Leyes Fundamentales, la restauración de la Monarquía en España”³⁹ con la proclamación en las Cortes del Rey D. Juan Carlos de Borbón el 22 de noviembre de 1975.

Así la Monarquía obtenía la legitimidad legal, aunque la a legitimidad histórica de la Monarquía se postergaría al 14 de mayo de 1977 con la renuncia de D. Juan de Borbón a sus

³⁵ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit., p. 72.

³⁶ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*, cit., p. 12.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*, cit. introductoria, p. 13.

derechos dinásticos⁴⁰, y su legitimidad democrática sería efectiva con la publicación de la Constitución de 1978⁴¹.

El Rey, en un primer momento mantuvo al mismo presidente del Gobierno, nombrando a Carlos Arias primer Presidente de Gobierno de la Monarquía, este primer Gobierno intentó lo que Sánchez Agesta calificaría después como “una reforma desde el poder”⁴² y buscaba una cierta acomodación de las Leyes Fundamentales a la nueva situación. Este plan de reforma tropezó con el férreo inmovilismo de los sectores radicales del movimiento y también con las posiciones de todos los partidos de la oposición democrática”⁴³.

Los partidos ajenos al Movimiento Nacional estaban declarados fuera de la ley, y cualquier reunión de más de 20 personas no autorizada era considerada delito salvo que contasen con una autorización administrativa cuya concesión era totalmente discrecional. Debido a ello los partidos de la oposición democrática tenían escasa implantación organizativa, pese a ello sus ideas se fueron propagando entre los intelectuales, los estudiantes y en buena parte de la sociedad española⁴⁴. La Jefatura del Estado, el monarca, patrocinó una reforma controlada, ya que la continuidad del aperturismo podría haber dado lugar a la ruptura total con el régimen autoritario defendida por la oposición democrática, y con ello “arrastrar a la propia Monarquía”⁴⁵.

Tras la dimisión de Carlos Arias, el Rey nombró (1 de julio de 1976) presidente del Gobierno a Adolfo Suárez González que pese a su relativa juventud, conocía bien los recodos del régimen autoritario del General Franco, “era un hábil profesional de la política y podía ser un buen dismantelador del mismo”, este capital político fue la base sobre la que construyó su futuro al frente de la Transición⁴⁶.

⁴⁰ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 18.

⁴¹ E. ALVAREZ CONDE, *ult. loc. cit.* p. 17.

⁴² L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pp. 25 y ss.

⁴³ O. ALZAGA VILLAAMIL, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Vol. I. *Constitución y Fuentes del Derecho*, cit., p. 217.

⁴⁴ O. ALZAGA VILLAAMIL, *ult. loc. cit.*, p. 216.

⁴⁵ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*, cit. p. 14.

⁴⁶ O. ALZAGA VILLAAMIL, *ult. loc. cit.*, p. 219.

El Gobierno Suárez tomó protagonismo con la LRP que tuvo que superar los ya mencionados posicionamientos inmovilistas de los sectores radicales del régimen autoritario y el rechazo de la oposición democrática.

Esta reforma iba a conducir a la celebración de las primeras elecciones democráticas el 15 de junio de 1977, de donde saldrían unas Cortes que, sin ser formalmente constituyentes, habrían de aprobar el actual texto constitucional de 1978⁴⁷.

La Transición orientada por la vía de la legalidad fue posible gracias “al espíritu acomodaticio” de la clase política del régimen autoritario del General Franco, donde “la derecha civilizada” comprendió que “sus intereses sufrirían menos aceptando un régimen democrático que más pronto o más tarde tenía que llegar a España”. Este sector político entendió que no se debía perder la iniciativa y que la legitimidad de los votos permitiría mantener la posición dentro de los mecanismos del poder⁴⁸.

Esta Transición también se sustentó en la evidente no beligerancia del ejército⁴⁹, éste era uno de los obstáculos que debía superar el proceso de cambio, Adolfo Suárez acertó con el nombramiento en septiembre de 1976 del Teniente General Gutiérrez Mellado como vicepresidente del Gobierno. Bajo su mando, el ejército permaneció al margen de la actividad política, y aunque con “ciertos signos de malestar”, abandonó el papel tradicionalmente belicoso⁵⁰.

Otro hecho fundamental para la historia reciente de España es que en esta fase se retomaron las aspiraciones españolas de incorporación a las Comunidades Europeas, en virtud de las cuales el Gobierno solicitó oficialmente el 26 de julio de 1977 la adhesión a la CEE (hoy Unión Europea). Esta aspiración española no se vería satisfecha hasta ocho años después, el 12 de junio de 1985, con la firma del Tratado de Adhesión en Madrid y la integración efectiva en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986⁵¹.

⁴⁷ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 82.

⁴⁸ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*. Vol. 1, cit., p. 22.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*. Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección Publicaciones, 1979, pp. 28-29.

⁵¹ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/EspUE.aspx>

3.4. La oposición democrática

La oposición al régimen autoritario no se organiza formalmente hasta el verano de 1974, y tras la enfermedad del Jefe del Estado, es el día 29 de julio de 1974 cuando se crea en París la Junta Democrática de España que estaba compuesta por el Partido Comunista de España (PCE), el Partido del Trabajo, el Partido Socialista Popular, la Federación de Independientes Demócratas, Alianza Socialista de Andalucía, Comisiones Obreras y otras organizaciones de base, junto con personalidades independientes.

Otros partidos de la oposición democrática se organizaron, un año más tarde (junio de 1975) en la Plataforma de Convergencia Democrática, que estaba compuesta por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Izquierda Democrática, Unión Social Demócrata Española, Organización Revolucionaria de Trabajadores, Movimiento Comunista y el Partido Carlista⁵².

La oposición democrática fue tomando conciencia de la necesidad de integración en un solo organismo unitario, lo que fructificó primero en una serie de acciones conjuntas, y, posteriormente en la creación de la denominada Coordinación Democrática en marzo de 1976⁵³.

Coordinación Democrática frente a la aprobación por las Cortes de la LRP defendía la ruptura total y exigía un auténtico proceso constituyente donde la forma de Gobierno fuera sometida también a discusión y no someterse al hecho consumado de la Monarquía ya vigente. Como consecuencia de ello optó mayoritariamente por la abstención en el referéndum de aprobación popular de la mencionada LRP.

A pesar de esta postura abstencionista de la oposición democrática, el resultado de este referéndum, el 15 de diciembre de 1976, que según Jorge de Esteban “fue concebido por el Gobierno como un puro trámite más que como un acto de soberanía”, fue revelador: el pueblo español se manifestó en favor de esta “reforma sin traumas”, aceptando la vía de la legalidad del Gobierno Suárez, incluida la Monarquía, para alcanzar la democracia⁵⁴.

⁵² J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*, cit., p. 13.

⁵³ R. TAMAMES, *La República, la era de Franco*, Alianza Universidad, 1973, pp. 602-603.

⁵⁴ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*, cit. p.15.

RESULTADOS DEL REFERENDUM DE 15 DE DICIEMBRE DE 1976						
Total censo electoral	Abstenciones	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	En blanco	Nulos
22.644.290	22,27 %	17.599.662	16.573.180	450.102	523.457	52.823

Fuente: J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, cit. p. 463.

Por su lado la oposición no sólo asumió la vía de la LRP en el proceso constituyente, sino que, en su inmensa mayoría, después de vacilaciones, llegó a aceptar el único legado político-institucional del régimen autoritario del General Franco: el titular de la Jefatura del Estado, Juan Carlos I, quien se integraría posteriormente en la forma constitucional de gobierno definida como monarquía parlamentaria en el art. 1.3 de la Constitución de 1978⁵⁵.

La LRP incluía en el segundo párrafo de su artículo primero el pronunciamiento de que “los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado”. Esta afirmación fue calificada por Antonio Hernández Gil de “norma dogmático-declarativa” y fue donde se sustentó posteriormente la legalización de todos los partidos (Real Decreto-Ley 12-1977, de 8 de febrero, sobre el Derecho de asociación política), incluido el Partido Comunista (9 de abril de 1977)⁵⁶.

3.5. La Ley para la Reforma Política

La Ley 1/1977, de 4 de enero, fue denominada Ley para la Reforma Política, y jurídicamente hablando, para la mayoría de autores, no era más que la octava Ley Fundamental⁵⁷. Aunque en contraposición a esta afirmación, la LRP no se entendía como tal ley fundamental sino una auténtica Ley-puente que posibilitaba la creación de una Asamblea constituyente que diese a luz un nuevo régimen democrático⁵⁸.

El primer paso necesario e imprescindible para el cambio político era la creación de esta ley-puente, partiendo de las propias Leyes Fundamentales, que permitiese la reforma de la

⁵⁵ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, p. 22.

⁵⁶ O. ALZAGA VILLAAMIL, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Vol. I. “Constitución y Fuentes del Derecho”, cit., p. 223.

⁵⁷ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 81.

⁵⁸ J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, cit. p. 29.

esencia de éstas para pasar a una nueva legitimidad, a través del respeto de la legalidad existente: el paso de la ley a la ley, como dijera Torcuato Fernández Miranda, Presidente de las Cortes⁵⁹.

La LRP tenía la finalidad de celebrar elecciones para unas Cortes que además de competencias legislativas ordinarias, tuvieran también facultades constituyentes, que eufemísticamente eran denominadas de reforma constitucional (art. 3 LRP)⁶⁰.

Según ALZAGA, la LRP “es un prodigio de brevedad (...)”⁶¹, con una estructura que comprendía cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final, logrando “una dualidad respecto de la legalidad y de la legitimidad” de la Transición política que articuló⁶². En todo caso, se trataba de una Ley que daba continuidad a la legalidad de las instituciones: el Rey como Jefe del Estado continuaba ejercitando las funciones que le confería la Ley (Fundamental) Orgánica del Estado de 1967⁶³.

En el texto de la LRP no se incluía una disposición derogatoria general para toda la normativa anterior que se opusiese a esta, lo que hubiera significado una ruptura formal con el régimen anterior, en esta misma línea en su publicación tampoco se incluía un preámbulo⁶⁴.

No obstante, en un principio sí que contemplaba un preámbulo, el cual fue suprimido precisamente por su carácter rupturista, puesto que incluía un expreso propósito constituyente, por lo que el citado preámbulo fue suprimido en la tramitación legislativa con el objetivo de que la LRP si fuese aprobada por las Cortes⁶⁵.

⁵⁹ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español. Vol I*, cit., p.14.

⁶⁰ O. ALZAGA VILLAAMIL, *ult. loc. cit.*, p. 222.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español I*, cit., p. 15.

⁶³ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.* p. 16.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ P. LUCAS VERDÚ, “La singularidad del proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos* n° 1 (nueva época), 1978, p. 14.

En esta tramitación participa el Consejo Nacional del Movimiento emitiendo un informe cuyo contenido, prácticamente en su totalidad, está dirigido a las consideraciones críticas de este preámbulo y que explican la supresión del mismo.⁶⁶.

Por otro lado, y con gran importancia para el funcionamiento posterior del Parlamento, la LRP estableció un sistema bicameral: un Congreso de los Diputados con 350 diputados y un Senado con 207 miembros electivos (D.T. 1ª LRP), elegidos en la circunscripción electoral de la provincia y por sufragio universal. Según publica Jorge de Esteban “el sistema bicameral se adoptó probablemente en parte por el temor de que una sola Cámara elegida por sufragio universal se inclinase peligrosamente a la izquierda”, mientras que con la inclusión de una segunda Cámara, y en parte por razones del sistema de designación (el monarca ostentaba la facultad para nombrar senadores en un número no superior a la quinta parte de los elegidos, denominados senadores reales, art. 2.3 LRP) pudiera representar un contrapeso conservador, a fin de evitar una próxima Constitución con demasiado giro a la izquierda⁶⁷.

De otra parte, cabe destacar que la LRP reconocía los derechos fundamentales de las personas como inviolables (art. 1), otorgaba la potestad legislativa en exclusiva a la representación popular (art. 2) y establecía las bases de un sistema electoral infundido en principios democráticos y de representación proporcional⁶⁸.

3.6. Elecciones de junio de 1977

La LRP emplazaba inmediatamente al Gobierno para la redacción de una normativa electoral (Disposición Transitoria Segunda LRP) que presidiera la convocatoria de elecciones generales a Cortes, con pretensión de que fueran constituyentes (art. 3 LRP). De esta manera, una Comisión de nueve personas representantes de la oposición negoció con el Gobierno el texto que sería el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, cuyo sistema electoral es la base del régimen electoral general ahora vigente (LO 5/1985, de 19 de junio).

Este sistema electoral cuya circunscripción fue la provincia, donde los diputados serían elegidos al Congreso con un mínimo establecido por provincia (mínimo 2 diputados y una

⁶⁶ J.M. MARTÍN OVIEDO, “De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española”, *Revista de Derecho Público*, núm. 68-69, julio-diciembre 1977, p. 645.

⁶⁷ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, p. 17.

⁶⁸ L. LÓPEZ GUERRA, E. ESPÍN, J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMPES Y M. SATRÚSTEGUI, *Derecho Constitucional Volumen I, El ordenamiento constitucional, Derechos y deberes de los ciudadanos*, Editorial Tirant lo Blanch, 6ª edición, 2010, pp. 22-23.

barrea mínima del 3% de los votos válidos) por un sistema basado en la fórmula D'Hont (proporcionalidad corregida o mayoritarizada) y, la existencia de un Senado elegido por sistema distinto (proporcional mayoritario) parecía dirigido a promover claras desigualdades en la representatividad de cada provincia.

En principio parecía favorecer a las provincias menos pobladas, menos desarrolladas industrialmente y más conservadoras, en detrimento de las provincias más pobladas, industriales, y en aquel entonces más progresistas. Ejemplo de esto es que fueron necesarios 136.422 votos para elegir un diputado por Madrid, mientras que bastaron 34.639 para lograr el escaño de uno de Soria⁶⁹.

Tal como publica Jorge de Esteban:

“El resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977 vino a ofrecer, quizá por vez primera en la historia de España, la posibilidad de una democracia estable en nuestro país, sobre todo por dos razones: por su carácter integrador al armonizar a través de la metodología del consenso la diferencia permanente entre la España de izquierda y la España de derecha, y porque esta diferencia, sin embargo, no se tradujo en posiciones extremas o irreconciliables”⁷⁰.

Del resultado se tiene que subrayar el comportamiento “asombrosamente racional” del electorado español a ambos lados del espectro político. El electorado adoptó una norma esencial: “no desperdiciar el voto”⁷¹, es decir, este denominado “voto útil”⁷² fue depositado a favor de los partidos con posibilidades de ganar.

La racionalidad del electorado español permitió descartar una serie de mitos políticos hasta entonces arraigados en la izquierda y en la derecha española⁷³: a) Ecuación elecciones-anarquía, cultivada por el franquismo; b) Multipartidismo o atomización política (existieron cuatro opciones nacionales: Alianza Popular, Unión del Centro Democrático, Socialistas y Comunistas); c) La fuerza política disgregadora de las nacionalidades a nivel electoral (en el País Vasco y Cataluña fueron los partidos de ámbito estatal quienes obtuvieron la mayoría

⁶⁹ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español I*, cit., pp. 17-19.

⁷⁰ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, p. 19.

⁷¹ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, p. 20.

⁷² O. ALZAGA VILLAAMIL, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Vol. I: Constitución y Fuentes del Derecho, cit. p. 233.

⁷³ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, p. 20 y 21.

de votos y los escaños); y d) El sistema electoral no benefició de raíz a la derecha, sino que favoreció sobre todo a los grandes partidos, con independencia de su orientación ideológica, principalmente a UCD, al actuar como proporcional (Congreso de los Diputados) donde el centro-derecha era más débil (grandes ciudades, zonas industriales) y como mayoritario (Senado) donde era más fuerte (provincias agrarias y poco pobladas).

Estos resultados dotaban de legitimidad democrática a las gestiones realizadas por el presidente Suárez, LRP y convocatoria de elecciones democráticas, pero también le obligaba a afrontar la crisis económica. Por otro lado, esta legitimidad estaba limitada por las discrepancias internas de la Unión de Centro Democrático (UCD) y por no contar con una mayoría en el Congreso de los Diputados, que le emplazaría a pactar. UCD logró 165 escaños (34% de votos), el PSOE se convirtió en la segunda fuerza política con 118 escaños (28,9% de votos), el PCE obtuvo 20 escaños (9,2% de votos) y como cuarta fuerza AP con 16 escaños (8%)⁷⁴.

La formación de Gobierno ocupó al presidente Suárez durante dos semanas, resultó complicado satisfacer a las distintas facciones de dentro de UCD, y dio como resultado “un gabinete de personalidades”.

A destacar fue el nombramiento del vicepresidente económico, Enrique Fuentes Quintana, con esto Suárez quería dotar de prestigio a su gabinete con uno de los economistas de mayor reconocimiento público⁷⁵.

3.7. La Ley de Amnistía⁷⁶

En este momento cabe subrayar por su contenido la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (primera Ley que aprobaban las nuevas Cortes españolas) que concedía la amnistía para delitos y faltas de intencionalidad política y para diversas figuras específicas de infracción penal, laboral y administrativa.

Esta ley completaba un proceso de medidas de gracia y olvido encaminadas a favorecer la convivencia y el diálogo nacionales. El citado proceso tuvo como precedentes el Decreto-

⁷⁴ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos Frente a la Crisis*, cit., pp. 86.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ J.M. SANCHEZ-CERVERA SENRA, “La Amnistía Laboral en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, Crónicas”, *Revista de Política Social*, N° 117, 1978, pp. 197-200.

ley de amnistía del primer Gobierno Suárez de 30 de julio de 1976 (ampliada en marzo de 1977) y el indulto general del mes de noviembre de 1975 del Gobierno Arias.

Importancia destacada tiene en el ámbito de las relaciones laborales, puesto que estaba ligada al Movimiento Obrero prohibido y perseguido por el régimen autoritario (El Fuero del Trabajo, Ley Fundamental de 1938, consideraba los conflictos colectivos como delitos de lesa patria), de esta manera los dirigentes sindicales se encontraban despedidos por sus acciones sindicales y junto a ellos muchos trabajadores que habían participado en las reivindicaciones laborales, situación a la que puso término esta Ley de Amnistía.

4. LOS PACTOS DE LA MONCLOA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La importancia de los Pactos de la Moncloa en la Transición se estima en el plano político y económico, según afirman Jorge de Esteban y López Guerra:

“En vez de un Gobierno de concentración nacional a fin de gobernar durante el período de la transición y conseguir rápidamente la aprobación de una norma fundamental, la habilidad del presidente Suárez, con la colaboración y probable inspiración de Santiago Carrillo principalmente, se llevó a cabo un “pacto de concentración” pero referido esencialmente al terreno económico. Y así surgieron, en septiembre de 1977, los famosos Pactos de la Moncloa”⁷⁷.

A continuación se analizan los principales aspectos de los Pactos de la Moncloa, cuyos contenidos facilitaron el discurrir exitoso del proceso constituyente, y su influencia en la CE de 1978.

4.1. Necesidad y principios

Tras las elecciones de junio de 1977 dentro de un contexto de grave crisis económica, en el entorno sociopolítico empezó a emerger la necesidad de “algún tipo de pacto para aunar fuerzas y afrontar la dura realidad”⁷⁸. De esta manera, los Pactos de la Moncloa se idearon como “la forma global de abordar, desde la economía, los complejos problemas del cambio político”⁷⁹. Además, se debía ganar “tiempo político” para alcanzar una Constitución sin interferencias del “tiempo económico” y capaz de amparar a todos los españoles⁸⁰.

⁷⁷ J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, cit., p. 33.

⁷⁸ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit., p. 139.

⁷⁹ R. TAMAMES, *ult. loc. cit.*, p.130.

⁸⁰ E. FUENTES QUINTANA, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit., p. 28.

A tal fin, los Pactos de la Moncloa exigían de cada grupo social asumir sus responsabilidades para afrontar la crisis, y por otro lado ninguna ideología contaba con respaldo político suficiente y con soluciones finales a los problemas de la crisis política y económica, como para imponerlas al resto⁸¹.

4.2. El consenso

A pesar de la existencia de un clima de necesidad para llegar a acuerdos mayoritarios que implicarán a todas las fuerzas políticas, el denominado consenso se enfrentó a las siguientes cuestiones⁸²: a) ¿Por qué no presentar el programa económico de saneamiento y reforma a las Cortes Generales y lograr de ellas su aprobación?; b) ¿No era misión del Gobierno gobernar y no reclamar el Pacto para dar al país la política económica que precisaba?; y c) ¿Por qué no ir a un pacto social empresarios-sindicatos y no a un pacto político entre partidos?

En contraposición a estas cuestiones, existían cuatro fuertes motivos que respaldaban al consenso⁸³. El primero era la gravedad de la crisis, inabordable para cualquier partido político aun contando con suficiente mayoría parlamentaria (que en el caso de UCD no era mayoría absoluta).

En segundo lugar, el calado de las reformas necesarias y la necesidad de satisfacer a diversidad de intereses, en muchos casos contrarios, requerían de “un espíritu de transacción” indispensable para hacer frente a la crisis. En tercer lugar, la ausencia de una Constitución obligaba a disponer del tiempo político necesario para acordar los preceptos constitucionales teniendo definidas las soluciones a los urgentes problemas económicos. Y en cuarto lugar, los acuerdos políticos sobrepasaban el ámbito del pacto social entre empresarios y sindicatos.

4.3. Contactos previos

El presidente Suárez tomó la iniciativa, el 2 de agosto de 1977, enviando una carta a los representantes de los partidos en la que, ante la coincidencia en este tiempo de problemas

⁸¹ E. FUENTES QUINTANA, *ult. loc. cit.*, p. 28.

⁸² E. FUENTES QUINTANA, *ult. loc. cit.*, p. 31.

⁸³ *Ibidem.*

políticos, económicos, sociales, y estructurales, se postulaba por un “posible acuerdo que, si bien de características parciales y con un horizonte parcial limitado” permitiera ofrecer una “respuesta responsable y solidaria”. Con esto pretendía interpretar las manifestaciones de los distintos líderes políticos y conformar así un “clima por otra parte indispensable”, que aumentaría el prestigio y la eficacia de las instituciones democráticas⁸⁴.

En cuanto al pacto social, se preveía muy complicado de obtener en un momento de organización interna de los agentes sociales (ya expuesto en el punto 2.5 Los Agentes Sociales de este TFG), por lo que debía ser parte del pacto político de La Moncloa.

Durante todo el mes de agosto de 1977, en el salón Carlos III del Ministerio de Hacienda se celebraron muchas y largas reuniones donde los sindicatos no tenían capacidad de pactar expresamente moderaciones salariales dentro del ambiente de unas próximas elecciones sindicales⁸⁵.

El Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos, Fuentes Quintana, tras la formación del Gobierno, urgía para formalizar un acuerdo y como este no llegaba se llegó a plantear la dimisión. Tras una nueva reunión (de varias) en el Banco de España, se redactó el informe denominado como “Documento Fuentes Quintana”, discutido con el Presidente del Gobierno el 18 de septiembre durante muchas horas, y sujeto después a la opinión de un grupo de ministros.

Posteriormente, sería aprobado y remitido a los portavoces de los grupos parlamentarios, citándoles en la Moncloa para su discusión el fin de semana del 8 y 9 de octubre. “Había triunfado la opción de la negociación”⁸⁶.

4.4. Desarrollo de las negociaciones

⁸⁴ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos Frente a la Crisis*, cit., p. 92.

⁸⁵ E. QUINTANA, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit., p. 32.

⁸⁶ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, p. 96.

Los días 8 y 9 de octubre de 1977, en el palacio de la Moncloa, se analizó y debatió el programa de saneamiento y reformas del Ministerio de Economía: el mencionado “Documento Fuentes Quintana” en unas sesiones que probaron que “no existía diagnóstico ni remedios alternativos a los que el programa proponía”.

Las negociaciones se celebraron con un aire de gran esperanza, donde los parlamentarios ejercían la responsabilidad de aportar soluciones a un país que transitaba por “la fase más complicada de su cambio político”⁸⁷.

El asesinato por ETA del Presidente de la Diputación de Vizcaya interrumpió la reunión a poco de empezar y significó un paréntesis ocupado por la redacción de una nota de repulsa⁸⁸. En este sentido, es importante resaltar y destacar que todo el proceso de Transición política se efectuó en medio de un clima de violencia y presión terrorista que puso a prueba la consolidación del propio sistema⁸⁹.

Las relaciones personales entre muchos de los participantes en los Pactos de la Moncloa, por encima las ideologías políticas, fueron las que permitieron las conversaciones⁹⁰. Las intervenciones estaban impregnadas de un ejemplar sentido de la responsabilidad que posibilitó la redacción en poco tiempo de un borrador de Acuerdo, cuyo contenido se perfeccionó después en distintos grupos de trabajo⁹¹, así se llegó en la tarde del domingo al documento denominado “Resumen de Trabajo”⁹², tal como se divulgó a la prensa.

Este acuerdo tras su discusión a nivel de comisiones parlamentarias especializadas se dividiría en dos: Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía, y el Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política.

4.5. Firma de los Acuerdos

⁸⁷ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit., p. 140.

⁸⁸ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, p. 97.

⁸⁹ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit. p. 83.

⁹⁰ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, p. 108.

⁹¹ E. FUENTES QUINTANA, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit. pp. 32.

⁹² R. TAMAMES, *ult. loc. cit.*, p. 141.

La firma del primer Acuerdo, 25 de octubre de 1977, sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía tuvo lugar en el salón de columnas del Palacio de la Moncloa, en un acto solemne que TVE retransmitió en directo. El segundo Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política tardó dos días más, 27 de octubre, y no se firmó en la Moncloa, sino en el salón de ministros del Congreso de los Diputados. Este Acuerdo no fue suscrito por AP, justificado por su parlamentario López Rodó en que el Gobierno no debía obtener apoyos en materia que debían ser de su exclusiva competencia y porque presumía el “desmantelamiento de los medios de seguridad del Estado”⁹³.

El vicepresidente económico, Fuentes Quintana, abrió el debate general en el Congreso el día 29 de octubre, y se felicitó por los pactos logrados ya que éstos acertaban en el diagnóstico de los problemas y en los criterios para superarlos. Los Acuerdos fueron ratificados por todos los partidos a excepción de Esquerra Republicana cuyo único representante se abstuvo. Para su seguimiento y control el Consejo de Ministros del día siguiente aprobó la constitución de una Comisión Interministerial, sin perjuicio del control parlamentario que pudiera ejercitar los grupos políticos⁹⁴.

La respuesta a los Acuerdos de los Agentes Sociales se materializó en que del lado sindical, Comisiones Obreras (en la mayoría de secciones) se mostró favorable aunque UGT no. Ambos mostraron reticencias sobre el tope salarial y consideraron insuficientes las medidas contra el paro.

Por su parte del lado empresarial, la CEOE denunció que no había participado en absoluto en el proceso, por lo que no podía apoyarlo. Además resaltó la incongruencia de hablar de economía de mercado cuando no se contaban con principios fundamentales como la libertad de despido y de contratación⁹⁵.

Para los empresarios, los pactos suscritos entre los partidos políticos suponían “la muerte de la empresa, única generadora de riqueza y bienestar”. Su presidente, Ferrer Salat, en una Conferencia en el Club en el siglo XXI insistió en que la economía de mercado debía afirmarse sin confusiones en la futura Constitución⁹⁶.

⁹³ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, p. 98.

⁹⁴ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, 99-100.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 98.

⁹⁶ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, pp. 101-102.

4.6. Contenido

Dado que la inflación era un problema que se debía solventar para dotar de estabilidad económica al proceso, la política antiinflacionista fue un contenido explícito de los Pactos de la Moncloa, a través de cuatro técnicas de actuación⁹⁷: a) Control de la cantidad de dinero en curso y de los precios administrados que previniese elevaciones injustificadas; b) Control del gasto público integrando ingresos y gastos en un solo documento (presupuestos); c) Fijación de un tipo de cambio de la peseta para orientar el comercio exterior; y d) Una política de rentas sustentada en función de la inflación prevista para asegurar la capacidad de compra de la masa salarial (consumo interno).

La lucha contra la inflación sería acompañada de otras medidas de carácter económico que establecían cinco líneas de reforma principales⁹⁸. La primera línea era la reforma del presupuesto y gasto público para lograr su universalidad, haciendo de éste además de un documento único, un documento básico de previsión y de disciplina del gasto público. La segunda línea de reforma era la de la administración tributaria a fin de modernizar el cuadro impositivo.

La reforma del sistema financiero sería la tercera línea con el triple objetivo de liberalización, control monetario y supervisión de la liquidez y solvencia de las instituciones financieras. La cuarta línea de reforma era la de las relaciones laborales con el fin de sentar las bases de un futuro Estatuto de los Trabajadores y flexibilizar al máximo las condiciones de empleo.

La reforma de la actuación de la empresa pública suponía la quinta línea de reforma, con la aspiración de establecer un sistema de control eficiente y presupuestación adecuada a sus operaciones.

Además, estas líneas de reforma debían ser desarrolladas mediante políticas a corto, medio y largo plazo. En cuanto a las políticas a corto plazo⁹⁹, el Gobierno debía desarrollar políticas que regulaban la Seguridad Social y el Empleo, el sistema financiero y los sistemas

⁹⁷ E. FUENTES QUINTANA, *ult. loc. cit.*, p. 30.

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit., pp. 144-148.

de precios y rentas. En la Seguridad Social, las políticas a corto plazo tendrían especial atención a la lucha contra el paro, aumentando el Estado sus inversiones en un 30%, y dotando de 100.000 millones de pesetas a esta política, distribuidos entre la mejora del subsidio de paro (60.000 millones) y la aportación del Estado al sistema de Seguridad social (40.000 millones) a fin de evitar el aumento de las cuotas de la Seguridad Social.

En este sentido, hay que subrayar la importancia de las normas que permitieron, a partir del 1 de noviembre de 1977, la contratación temporal de personas que no hubiesen accedido nunca a un puesto de trabajo. El Estado pasó a hacerse cargo de las cuotas de la seguridad social por un 50% a fin de estimular al máximo esa forma de ocupación y crear así empleo nuevo.

La regulación del sistema financiero tenía la finalidad de reducir la inflación mediante el freno del crédito bancario privado y la congelación del crédito oficial. El objetivo era que durante 1978 los precios no aumentarían más de un 22%, limitándose a los productos básicos de más influencia en el coste de la vida. Se puso en marcha un nuevo índice de precios de consumo con base 1976=100.

En cuanto a los salarios, se estableció que para 1978 se pudieran pactar en los convenios colectivos un aumento de hasta el 22% de la masa salarial bruta, manteniéndose así la paridad con el crecimiento previsto de los precios. Lo que se pidió a los trabajadores es que durante 1978 no mejorarán su nivel de vida, medida que fue aceptada por los sindicatos en conciencia de la gravedad de las circunstancias, y que de esta forma se contribuía a la estabilidad. Además, se establecieron políticas a desarrollar a medio y largo plazo¹⁰⁰ que ampliaban las medidas de corto plazo y que afectaban a la estructura económica del Estado.

Las políticas de índole fiscal perseguían una nueva regulación del sistema tributario reduciendo las figuras impositivas al IRPF y Patrimonio, Sociedades y Sucesiones, y los tributos sobre el consumo para adaptarlo al IVA de los países de la CEE.

Se reforzaba así el control del gasto público asumiendo el llamado sistema de presupuestos por programas, y la distribución territorial de las inversiones hacia las zonas menos desarrolladas.

Al mismo tiempo, se estimaba el desarrollo de un estatuto de la empresa pública con el fin de crear un órgano de coordinación, y un régimen de incompatibilidades a fin de evitar

¹⁰⁰ R. TAMAMES, *ult. loc. cit.*, pp. 148-164.

que los consejos de administración siguieran siendo auténticos descansaderos de ex ministros y otros ex cargos públicos. Asimismo, se previó que la empresa pública no podría seguir siendo un mecanismo de socialización de pérdidas y de privatización de ganancias.

En relación a la Seguridad Social, se profundizó con medidas concretas que abarcaban a: a) La confección de un catálogo de enfermedades profesionales; b) El establecimiento de un servicio de Planificación Familiar en favor de la paternidad responsable; c) La financiación del Seguro de desempleo por el Estado y su traspaso de competencias al Ministerio de Trabajo; d) La equiparación de la Seguridad Social Agraria al Régimen General; y e) La regulación de las prestaciones farmacéuticas aspirando a controlar los precios de importación de materias fundamentales, y establecer conciertos con laboratorios. Además se estableció una organización institucional importante que estructuraba el sistema¹⁰¹.

Un hito importante a destacar es el compromiso del Gobierno con la Reforma Educativa, ejecutando durante 1978 la creación de un total de 400.000 puestos escolares de EGB, 200.000 preescolares y 100.000 de BUP que necesitó de la emisión de un total de 40.000 millones de Deuda Pública Especial.

El Sector de la Construcción fue afectado gravemente por la crisis económica, tuvo que coexistir con la especulación y el intervencionismo asfixiante desde los ayuntamientos y hasta el MOPU, lo que hicieron inviable las aspiraciones de una efectiva regulación del Suelo y una mejora de la inversión pública y privada. Todo ello cercenó las aspiraciones de vivienda social y de un sistema de inversión colectiva.

Las políticas dirigidas al Sistema Financiero tenían especial interés en la reordenación del Banco de España para que este pudiera asumir las funciones de un banco central, además se revisó el régimen de incompatibilidades bancarias, y se establecieron nuevos métodos para evitar la discriminación del crédito a favor de las empresas de los grupos financieros de la Banca.

El Sector de la Energía era clave y más aún por el origen de la crisis económica mundial, además este sector debía hacer frente a un alto y creciente consumo nacional de energía, que

¹⁰¹ *Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre donde se regularon las siguientes entidades gestoras de la Seguridad Social: a) INSS: Prestaciones económicas de la Seguridad Social, absorbiendo las Mutualidades Laborales; b) INSALUD: Gestión y Administración de los Servicios Sanitarios; c) INSERSO: Prestaciones complementarias de la Seguridad Social; d) INAS: Servicios de Asistencia Social del Estado (antigua Beneficencia); e) INEM; y f) INSHT: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*

tenía una fuerte dependencia de los abastecimientos exteriores, lo que hacía inevitable la repercusión en la balanza de pagos. Para enfrentarse a esto se pactó el futuro Plan Energético Nacional, y se abordaron temas como los almacenes de residuos radiactivos hasta entonces tema tabú.

El Sector Agrario requería de un programa que abordara los problemas básicos de la falta de movilidad de la propiedad de la tierra, la falta de mecanismos específicos de financiación que impedían la modernización de las empresas agrarias, los altos ritmos de inflación por un sistema de explotación inadecuado, y el problema de la erosión y desertificación de extensas zonas rurales.

4.7. Alcance

En definitiva, los Pactos de la Moncloa plasmaban un plan multisectorial realista y ambicioso que tuvo efectos positivos en el equilibrio de la economía¹⁰², alcanzando importantes logros en la recuperación del equilibrio exterior de la balanza de pagos, el control del déficit, la mayor potencia recaudatoria y equidad fiscal, la modernización del sistema financiero y el resurgimiento de la inversión privada.

Otro éxito considerable fue el control de la inflación obteniendo un retroceso de la ola inflacionista que superaba en los meses centrales de 1977 el 40% y cerraba el ejercicio con un 26,4%, situándose un año después en el 16%. Otro avance importante se presentó en 1979 con el Programa de Cambio para la Agricultura Española que obtuvo la unanimidad del Congreso de los Diputados¹⁰³.

En cuanto a los objetivos insatisfechos¹⁰⁴, en la Seguridad Social las previsiones no se cumplieron, los créditos extraordinarios empezaron a considerarse como cosa ordinaria, y en materia de empleo se pasó a una tasa natural de desempleo cada vez más elevada.

A pesar de obtener mayor capacidad recaudatoria por parte del Gobierno, la reforma fiscal no impidió un crecimiento del déficit público instrumentalizado a base de pagarés del Tesoro fiscalmente deducibles hasta un 22%. El control del gasto público no fue eficaz ni

¹⁰² E. FUENTES QUINTANA, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990, en particular, “De los Pactos de la Moncloa a la Constitución”, pp. 32-33.

¹⁰³ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit., pp. 144-148.

¹⁰⁴ R. TAMAMES, *ult. loc. cit.*, pp. 144-148.

efectivo debido a las grandes diferencias entre presupuestos iniciales y liquidados, y la distribución territorial no cristalizó en términos de desarrollo relativo. Como consecuencia de ello, se asentó la figura de la financiación pública con déficit, unido al fracaso del estatuto empresa pública con números rojos en alza, lo que llevaría “quince años después a la necesidad inexcusable de privatización en pésimas condiciones”.

Por último, en el Sector Energético se aprobó el Plan Energético Nacional (PEN 1978/87, de 27 y 28 de julio de 1979), pero alejado de los Pactos de la Moncloa, al ser aprobados con la oposición votando en contra. Aunque este Plan sentó las bases de la reestructuración de las empresas eléctricas, no fue ejecutado hasta 1988.

4.8. El proceso constituyente

Llegados a este punto se destaca lo publicado por Lucas Verdú emplazando a “España a la búsqueda de su constitución política”:

“Cada vez que un pueblo se enfrenta con acontecimientos decisivos para su existencia política: independencia, cambio de régimen político o modificaciones de sus bases socioeconómicas y de su orientación política, se abre pacífica o violentamente un proceso constituyente, con la consecuencia obligada de la elaboración y aprobación de su Constitución”¹⁰⁵.

El método constituyente adoptado siguió las previsiones de la LRP, y a propuesta del Congreso de los Diputados (Anteproyecto de Constitución), fue tramitada en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

Esta citada Comisión nombró, entre sus miembros, una ponencia de siete personas: J.P. Pérez Llorca, M. Herrero de Miñón y G. Cisneros Laborda, por parte de UCD; G. Peces-Barba Martínez del PSOE; J. Solé Tura del PSUC; M. Fraga Iribarne, de Alianza Popular; y M. Roca Junyent, en representación de la minoría vasco-catalana¹⁰⁶.

Los órganos previstos en la LRP desempeñaron los papeles de representación y cumplieron el cometido que se le atribuía: los miembros de la Ponencia Constitucional, el papel de exponer la línea argumental de sus formaciones políticas a través del método del consenso; el Presidente del Gobierno, se esforzó en dominar a su partido para poder continuar en su

¹⁰⁵ P. LUCAS VERDÚ, “La singularidad del proceso constituyente español”, *cit.*, p. 10.

¹⁰⁶ J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*, *cit.* p. 22.

cargo tras la aprobación de la Constitución; el principal partido de la oposición, el PSOE, procuró conformar su propaganda de alternativa de poder de cara a las futuras elecciones; el PCE se cuidó de ofrecer una figura democrática formal y apoyaron el anteproyecto constitucional; y AP se ocupó de recolectar refuerzos electorales desprendidos de UCD¹⁰⁷.

El resultado de la Ponencia dio lugar a un borrador incompleto y un anteproyecto con contradicciones, lo que provocó la presentación de más de un millar de enmiendas; sin contar los defectos gramaticales, sintácticos y estilistas del texto¹⁰⁸. A pesar de ello la elaboración y aprobación de la Constitución se culminó cumpliendo un proceso largo con las siguientes fases:

FASES PROCESO CONSTITUYENTE								
	Ponencia	Comisión del Congreso	Pleno del Congreso	Comisión del Senado	Pleno del Senado	Comisión Mixta	Plenos Separados	Referéndum
Comienzo de los Trabajos	22-08-77	05-05-78	4-7-78	18-8-78	25-09-78	16-10-78	31-10-78	-
Adopción del texto	10-4-78	20-6-78	21-7-78	14-9-78	5-10-78	25-10-78	31-10-78	6-12-78

Fuente: J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español I*, cit. Cuadro 7, p. 28.

Para comprender la importancia del texto constitucional y sobre todo la implicación de los partidos políticos, se debe mencionar la negociación opaca de la Constitución, esto es, la celebración de reuniones nocturnas de parlamentarios de numerosos partidos que realizaban el trabajo de elaboración y presentación de enmiendas, que serían discutidas y votadas en las jornadas oficiales diurnas de la Comisión Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados y en la Comisión Constitucional del Senado. Este modo de trabajo criticado en su momento, por realizarse fuera del Parlamento y por su falta de publicidad, fue un método eficaz que consiguió sus objetivos a través del diálogo, incluso se

¹⁰⁷ P. LUCAS VERDÚ, "La singularidad del proceso constituyente español", *cit.*, p. 9.

¹⁰⁸ P. LUCAS VERDÚ, *ult. loc. cit.*, p. 18.

practicó con frecuencia el “disenso consensuado”, consistente en que se pactaban las abstenciones y votos en contra¹⁰⁹; un modo de trabajo que se llegó a denominar “Comisión Fantasma”¹¹⁰.

4.9. La Constitución Española de 1978

El texto refrendado mayoritariamente por el pueblo español el día 6 de diciembre de 1978 es una Constitución fruto del consenso político, siendo esta su cualidad más señalada junto a la regulación de las siguientes materias¹¹¹: a) Los valores básicos sobre los que asentar el ordenamiento constitucional; b) Una extensa tabla de derechos y libertades suficientemente garantizados; c) La estabilidad de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno; d) El carácter abierto de la organización territorial del Estado; y e) La posibilidad de reforma del texto constitucional, que puede afectar a sus núcleos esenciales (procedimiento agravado) siempre que se logre un muy amplio acuerdo.

El consenso influyó de modo positivo en el texto constitucional ya que resultó una Constitución adecuada y ampliamente aceptada por la sociedad que trataba de regir. Además, se logró una Constitución que no era de un partido concreto y acorde a una determinada ideología, lo que la convertía en un instrumento potencialmente transformador que permitía la alternancia en el poder de fuerzas de contrapuesta ideología¹¹².

En definitiva, se logró promulgar una Constitución abierta que estableció “un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones de muy diferente signo”¹¹³.

La influencia negativa del consenso radica en que al tener entre sus objetivos el satisfacer a todas las ideologías y evitar conflictos, incurrió en cierta ambigüedad, con partes muy

¹⁰⁹ O. ALZAGA VILLAAMIL, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Vol. I; en particular, el capítulo “Constitución y Fuentes del Derecho”, cit., p. 244.

¹¹⁰ J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, cit., p. 35.

¹¹¹ M. AGUDO ZAMORA, O. SALAZAR BENÍTEZ Y J. L. RASCÓN ORTEGA. *Manual de Derecho Constitucional*. Capítulo IV, “La Constitución de 1978”, Editorial Tecnos, 2010, pp. 92-93.

¹¹² J. DE ESTEBAN, *El Régimen Constitucional Español*, cit. parte introductoria, pp. 32-34.

¹¹³ STC 11/1981, de 8 de abril. *BOE* núm. 99, de 25 de abril de 1981, FJ. 7.

extensas e incluso inacabadas, lo que condicionó el posterior proceso descentralizador del Título VIII (De la Organización territorial del Estado)¹¹⁴.

4.10. El ocaso del proceso político de la Transición

Pronto la iniciativa política promovida por los Pactos de la Moncloa comenzaba a perder empuje y se hizo visible la discordancia entre los compromisos alcanzados y la práctica política diaria que los elude¹¹⁵. La falta de acuerdo entre los grupos políticos a fin de efectuar un control de la ejecución de los Acuerdos, hizo que el Gobierno quedara libre para realizar una ejecución restrictiva de las reformas. En este sentido Tamames opina que:

“Los Pactos de La Moncloa tuvieron la virtualidad de frenar el deterioro e incluso de evitar el colapso de la economía española, pero sin llegar a aplicarse en grado suficiente como para transformar a fondo la estructura económica del país”¹¹⁶

Se puede asociar el abandono del espíritu de los Pactos de la Moncloa a la dimisión de su principal valedor, Fuentes Quintana, como Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos en febrero de 1978¹¹⁷, la vicepresidencia fue asumida por Abril Martorell. Los precursores de los Pactos de la Moncloa solicitaron para su puesta en práctica un compromiso de dos años, pero los partidos políticos (incluso el del Gobierno) fijaron su final en la aprobación de la CE¹¹⁸.

Posteriormente las Cortes Generales se disolvieron y se convocaron las Elecciones Generales de marzo de 1979, donde nuevamente ganó UCD¹¹⁹. En el discurso de investidura del Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, llegó a afirmar que “el consenso ha (bía) terminado”, ya que “Fue una solución excepcional para un momento igualmente excepcional”¹²⁰.

¹¹⁴ J. DE ESTEBAN, *ult. loc. cit.*, pp. 32-34.

¹¹⁵ J.L. GARCIA DELGADO, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit., p. 23.

¹¹⁶ R. TAMAMES, *La Economía Española 1975-1995*, cit. p. 166.

¹¹⁷ R. TAMAMES, *ult. loc. cit.*, p. 169.

¹¹⁸ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos Frente a la Crisis*, cit. p. 108.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ La intervención de Adolfo Suárez puede consultarse en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria de investidura, 30 de marzo de 1979, p. 41.

Los Pactos de la Moncloa protagonizaron un antes y después en la historia política de España, tuvieron una influencia decisiva aunque localizada en un tiempo limitado. Las reformas políticas que iniciaron fueron frenadas por un contexto político diferente al del tiempo en que se acordaron. Los partidos políticos entendieron que el consenso no era compatible con la competencia hacia el poder¹²¹.

No obstante, como afirmó Fuentes Quintana:

“La suerte de los Pactos de la Moncloa queda vinculada a la suerte de la Constitución, como dos acontecimientos que la historia contemporánea de España unirá para siempre. La Constitución de 1978 cerraba la fase de transición política y abría la democracia”¹²².

5. CONCLUSIONES

Con la exposición del escenario económico, social y político que permitió la consecución de la Transición a la democracia en un breve periodo de tiempo, la valoración de su principal método de negociación y consolidación –el consenso– y el análisis de su base legal –la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, y la Constitución Española de 1978–, se ha logrado desarrollar los objetivos propuestos en la introducción de este TFG, del que derivan una reflexión general y tres conclusiones reflexivas.

Comenzando por la reflexión general, para el autor ha representado una osadía intentar circunscribir a escasas cuarenta páginas un momento político de enorme envergadura, del mismo modo que ha sido muy revelador profundizar en el conocimiento de este momento y obtener una información que debería ser de mayor difusión y conocimiento para la sociedad española. Debería ser responsabilidad de los poderes públicos dar a conocer la historia y la intrahistoria de la Transición Política (1975-1978), tanto en actividades divulgativas como en foros de discusión pública o, en ausencia de estos, es la Universidad como foro que debiera hacer llegar a los ciudadanos españoles estos hechos, o incluso postular su inclusión como materia con papel protagonista y propio en el programa curricular de la Educación Secundaria. Y, una vez realizada esta reflexión o propuesta general, cabrían tres reflexiones conclusivas específicas.

¹²¹ M. CABRERA CALVO-SOTELO, *ult. loc. cit.*, p. 109.

¹²² E. FUENTES QUINTANA, *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, cit., p. 34.

En primer lugar, se debe destacar la dualidad legalidad-legitimidad que ha sido el hilo conductor de la gobernanza española durante el periodo de tiempo estudiado. Durante el régimen autoritario, esta dualidad se plasmaba en las Leyes Fundamentales como bastión de la legalidad. Pero esta legalidad impuesta por la vía de la fuerza y plasmada en las Leyes de 30 de enero de 1939 y 8 de agosto de 1939, colisionaba con un entorno europeo occidental donde se hacía necesaria una legitimidad democrática para participar en el progreso económico y social.

Por esta cuestión, los gobernantes españoles tuvieron el acierto de vislumbrar durante la Transición que para que la sociedad española gozara del bienestar europeo occidental se debía lograr la legitimidad democrática. No obstante, esta correcta visión tuvo sus reticencias tras el comienzo de la apertura del régimen autoritario, y lo más importante, tuvo la negativa de las Comunidades Europeas a aceptar una pertenencia sin democracia.

De esta necesidad de legitimidad democrática se tuvo que hacer eco la institución monárquica, una vez amparada en la legalidad de las Leyes Fundamentales, la LRP y posterior CE. El Rey necesitaba de esta legitimidad democrática y, por ello, la utilizó como estandarte propio a fin de lograr la supervivencia más allá de la Transición política.

En segundo lugar, y derivada de la reflexión anterior, se debe mencionar la gestión del poder. Los que poseían el poder en el régimen autoritario tuvieron que hacer un esfuerzo de cesión parcial del mismo a fin de cumplir con el modelo democrático europeo occidental.

En este sentido, la permisividad de acceso al poder de otras fuerzas políticas era un precio que se debía pagar para el bien del conjunto de la sociedad y, sobre todo, para mantener sus posiciones en las instituciones. De esta permisividad obligada se benefició la pluralidad política y así la oposición democrática pudo acceder a los órganos de poder, aunque igualmente cediendo en aspectos determinantes como la monarquía y el abandono de la ruptura a favor de la reforma.

Esto hizo que todo el espectro político participara en el cambio al régimen democrático y claro ejemplo de esto es que se alcanzó la firma de los Pactos de la Moncloa, lo que se publicitó como la implicación de todas las fuerzas políticas en derredor de la palabra “consenso”, para con posterioridad participar afanosamente en la discusión y redacción de la CE, como norma suprema que dotara del amparo legal necesario a la nueva democracia.

Y, en tercer lugar, la reflexión más importante como fuente inspiradora es que *la Transición efectivamente se pudo hacer y se hizo*. Como dijo Kant, “Ser es hacer”. Los dirigentes del Estado Español con sus luces y sus sombras lograron impulsar a España hacia el progreso económico y por ende social, hacia el disfrute de los derechos fundamentales y libertades públicas, hacia la libertad de expresión y, por tanto, la apertura a la crítica, hacia el pluralismo político...; en definitiva, situar a España como aspirante a un Estado moderno y a estar en la cabeza de las civilizaciones más avanzadas.

En síntesis, la Transición española fue un proceso intenso y arduo con participación activa de todas las fuerzas políticas que hizo posible el cambio político hacia la democracia, lo que permitió estar en posición de cumplir con los requisitos esenciales exigidos por las Comunidades Europeas, y así participar del desarrollo económico de estas. La Transición fue un paso determinante y un punto de inflexión para cambiar la imagen internacional, y situar en la vía del progreso a España.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS DE REVISTA

AGUDO ZAMORA, M.; SALAZAR BENÍTEZ, O.; Y RASCÓN ORTEGA, J. L. *Manual de Derecho Constitucional. Capítulo IV La Constitución de 1978*, Editorial Tecnos, 2010

ÁLVAREZ CONDE, E. *Curso de Derecho Constitucional*, Volumen I, Editorial Tecnos, 6ª edición, 2008.

ALZAGA VILLAAMIL O. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 I, Constitución y Fuentes del Derecho*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Cuarta edición, 2007.

CABRERA CALVO-SOTELO, M. *Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos Políticos Frente a la Crisis*, Universidad Complutense de Madrid, Revista Historia y Política núm. 26, julio-diciembre 2011.

DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. *De la Dictadura a la Democracia (Diario político de un período constituyente)*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección Publicaciones, 1979.

DE ESTEBAN, J. *El Régimen Constitucional Español*. Vol. 1. Labor Universitaria. Manuales, 1980.

FUENTES QUINTANA, E. “De los Pactos de la Moncloa a la Constitución”, en *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990.

GARCIA DELGADO, J.L. *Economía Española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990

JACINTO TRENADO, E. Tesis Doctoral: *La transición Democrática en la Prensa Semanal Española: 1973-1978*, Directora: M.D. SÁIZ GARCÍA, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, 1993.

LINZ, J. J. *Obras Escogidas, Vol. 3 Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, Edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

LÓPEZ GUERRA, L.; ESPÍN, E.; GARCÍA MORILLO, J.; PÉREZ TREMP, P.; y SATRÚSTEGUI, M. *Derecho Constitucional Volumen I, El ordenamiento constitucional, Derechos y deberes de los ciudadanos*, Editorial Tirant lo Blanch, 6ª edición, 2010.

LUCAS VERDÚ, P., “La singularidad del proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos* nº 1 (nueva época), 1978.

SANCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. “La Amnistía Laboral en la Ley 46/1977, de 15 de octubre”, *Crónicas, Revista de Política Social*, Nº 117, 1978.

TAMAMES, R. *La Economía Española 1975-1995*. Ediciones Temas de Hoy, 1995.

6.2. INTERNETGRAFIA

Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-5>

Referéndum sobre el Proyecto de la Ley para la Reforma Política de 15 de diciembre de 1976: http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_r_p.htm

Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>

Real Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-3663>

Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1977/BOE-A-1977-24937-consolidado.pdf>

Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, salud y el empleo: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-28739
Constitución Española de 1978: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

Breve reseña adhesión UE: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/EspUE.aspx>