



Conferencia del Prof. Ramón Tamames

Catedrático de Estructura Económica, UAM

Cátedra Jean Monnet de la UE

Miembro Internacional del Club de Roma

Numerario de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA COMO EXPRESIÓN DE CAMBIO POLÍTICO PACÍFICO DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

ÍNDICE

1.	El último gobierno de Franco	1
2.	El fracaso de Arias Navarro	2
3.	La oposición democrática	5
4.	El primer gobierno de la monarquía (Arias/Fraga)	7
5.	El primer gobierno Suarez y la reforma política (julio 1976-junio 1977)	9
6.	Las elecciones del 15 de junio de 1977	13
7.	Los Pactos de la Moncloa: cómo se concibieron	15
8.	Cómo se negociaron.....	17
9.	Los contenidos y la difusión de los Pactos.....	21
10.	La Constitución de 1978 y la Transición	23



Despacho de Ramón TAMAMES

C/ Doctor Fleming, 16, 7º Izda. // 28036 Madrid

Tfno.: (+34) 91 411 43 15 // castecien@bitmailer.net

Tokio, 21 de abril de 2015

1. EL ÚLTIMO GOBIERNO DE FRANCO

La transición española a la democracia ha sido uno de los episodios políticos más importantes de la Europa de nuestro tiempo, por sus contenidos: cómo un viejo país como España, con una larga historia, pudo cambiar de la dictadura a una democracia en poco tiempo, y del modo más pacífico. Un hecho que inevitablemente ha atraído la atención de muchos politólogos e historiadores.

En ese sentido, en este ensayo que se presenta en la Embajada de España, planteemos –para no excedernos en espacio y tiempo— cuatro momentos clave: la reorganización de la oposición democrática, la reforma Suárez, los Pactos de La Moncloa y la Constitución. Todo ello en un cauce en el que prevaleció el buen sentido de los políticos para negociar primero la Reforma, luego los Pactos, y por último la Constitución.

A esa predisposición para debatir los verdaderos problemas y llegar a transacciones o consensos, contribuyeron por lo menos dos circunstancias importantes:

— *El recuerdo de una guerra civil devastadora*, de casi tres años entre 1936 y 1939, por la falta de comprensión entre izquierdas y derechas igualmente encrespadas y dispuestas a ir a la confrontación más brutal y estéril. No repetir una situación así, estaba en la mente de todos en 1975, al morir Franco. En la extrema izquierda, el Partido Comunista de España (PCE) fue el que marcó la pauta, pues desde 1956 había planteado ya una política de reconciliación nacional, que volvió a subrayar en la hora de su legalización en abril de 1977.

— *Cambio sociológico*. A diferencia de 1936, en la España de 1977, había ya una sociedad con mayoría de las clases medias, en vez de la oposición rotunda burguesía/proletariado de antes de la guerra civil.

España había experimentado, desde 1959 con el Plan de Estabilización, un fuerte impulso de desarrollo económico, y entre 1961 y 1974 —primer choque petrolero— se experimentó el mayor crecimiento de la economía española nunca conocido: el 7,7 por 100 acumulativo anual, con una elevación de la Renta Nacional de 2,5 veces en ese mismo periodo.

Ese nuevo país de clases medias hizo posible un clima en el que los partidos políticos negociaron, sin más ambages, lo que podría ser la España del futuro. Incluso, como creo que he demostrado en un libro mío¹, el propio Franco en sus últimos tiempos, tenía la plena convicción de que el retorno a la democracia era inevitable. Y el *Príncipe de España*, luego Rey, Juan Carlos, estuvo desde siempre por la democracia.

2. EL FRACASO DE ARIAS NAVARRO

Con la muerte del almirante Carrero el 20 de diciembre de 1973 en el atentado de ETA, dio comienzo la crisis política definitiva del régimen de Franco: todo el mundo hablaba de cambios. Y por parte de los *aperturistas* del régimen se formulaba como solución la reforma de las Leyes Fundamentales, cuyas holguras, según ellos, habrían de dar margen suficiente para una evolución sesuda y aceptable. Entretanto, los *integristas*, también dentro del bloque del poder, se mostraban partidarios de preservar el *statu quo*, e incluso de regresar a las

¹ Ramón Tamames, *Ni Mussolini ni Franco: La dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Planeta, Barcelona, 2008.

esencias de los años 40, consideradas perdidas o cuando menos semiolvidadas.

La creación de FEDISA, en julio de 1975, por hombres como Areilza, Cabanillas, Fraga y Fernández Ordóñez, fue un golpe contra Arias Navarro, el último presidente de gobierno de Franco (1973/75), como clara muestra de la preferencia por la forma de sociedad anónima para la actividad política, en vez de las asociaciones preconizadas artificiosamente desde el poder.

Con una gran parte de sus propias fuerzas ya en contra y un proyecto de reforma de nulo o poco sentido democrático, el endurecimiento del régimen a lo largo de 1975 se hizo evidente: en su discurso del 24 de junio de 1975 ante las Cortes Españolas, el Presidente del Gobierno, Arias Navarro, se centró en una definición de lo que él llamó el área de *principios inmutables*, con «una trinidad de cuestiones»:

1. *La exclusión radical del comunismo* «en sus distintas tendencias, grupos o manifestaciones», que incluía a cualquier grupo con connotaciones obreras reivindicantes.
2. *La afirmación de la unidad nacional* para proscribir «inapelablemente las posiciones separatistas».
3. *El reconocimiento de la forma monárquica del Estado*, equivalente a plantear del modo más puro y simple el continuismo de la monarquía autoritaria ideada por Franco.

En resumen, la «trinidad de Arias» atacaba la *trilogía* de la oposición democrática: la no exclusión de ningún grupo político siempre que se aceptara el juego democrático y la renuncia a la violencia; el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones de España; y la cuestión de que el pueblo debería decidir libremente la forma política del Estado, si monarquía o república.

Ulteriormente, en el verano de 1975, y ante algunas acciones de la ETA y del Frente Revolucionario Antifascista Patriótico (FRAP), contra fuerzas policiales y de la Guardia Civil, la postura del Régimen mostró un endurecimiento máximo; que se manifestó en agosto y en los primeros días de septiembre en un recrudecimiento de secuestros y suspensiones de revistas y prohibición de actos culturales; y llegó a su punto culminante con la publicación del llamado Decreto-Ley de Represión del Terrorismo, y del nuevo reglamento de la policía gubernativa. En todo este contexto, el 27 de septiembre fueron ejecutados cinco condenados a muerte: dos miembros de ETA y tres del FRAP; por hechos terroristas ocurridos anteriormente. No hubo conmutaciones como en el célebre «proceso de Burgos» que en 1971 había dado máxima celebridad a la ETA.

Las cinco ejecuciones —que incluso el Papa intentó evitar intercediendo por tres veces cerca del *Caudillo*— generaron una inmediata y fortísima respuesta popular europea, así como la retirada transitoria de catorce embajadores de países democráticos de Madrid. De este modo, la operación «apertura» de Arias Navarro quedaba totalmente desbaratada entre la opinión pública europea.

En busca de un contrapeso interno a la respuesta popular y oficial internacional contra las ejecuciones, la decisión del régimen fue organizar una gran «concentración patriótica contra la injerencia extranjera» en la plaza de Oriente de Madrid, el 1 de octubre de 1975; coincidiendo con el 39 aniversario «de la exaltación de Franco a la Jefatura del Estado». Ésto que prácticamente fue el último acto público al que asistió el *Caudillo*; siendo muchos los observadores del balcón del palacio de Oriente, que fue allí donde Franco contrajo la enfermedad que por una serie de complicaciones le ocasionaría la muerte cincuenta días después.

3. LA OPOSICIÓN DEMOCRÁTICA

Como hemos visto, el comportamiento del régimen de Franco a lo largo de 1975, fue de claro endurecimiento de su línea política. ¿Por la violencia de ciertos grupos ligados al terrorismo? En realidad, el peligro para el régimen venía de otro lado; básicamente, de la mayor actividad de la oposición democrática y pacífica, y de la desafección de muchos anteriores adictos al régimen.

Desde el verano de 1974, la oposición había comenzado a coordinarse y desplegar una mayor actividad. El 29 de julio de este año, se creó formalmente la Junta Democrática de España (JDE), que desde el verano de 1974 promovió la formación de juntas por todo el territorio nacional. La JDE estaba integrada por el Partido Comunista de España (PCE), Partido del Trabajo, Partido Socialista Popular (de Enrique Tierno Galván y de Raúl Morodo), Federación de Independientes Demócratas, Alianza Socialista de Andalucía (luego Partido Andalucista, de Alejandro Rojas Marcos), Comisiones Obreras (con Marcelino Camacho a la cabeza), amén de otras organizaciones de base; así como por personas políticas independientes como Antonio García Trevijano, Rafael Calvo Serer, José Vidal Beneyto, etc. Y por una gran proporción de gentes de todas las clases sociales, agrupadas o no en asociaciones de vecinos o de amas de casa, clubes juveniles, movimientos femeninos, culturales, etc.

La característica del movimiento de las juntas era su autonomía. La había a nivel local, de carácter sectorial (profesionales, arte y cultura, empresarios, funcionarios, etc.) y territorial (de barrios, pueblos, y provinciales). El escalón intermedio lo cubrían las Juntas Regionales, y los fundamentos de la JDE se expusieron en los 12 puntos de su declaración constitutiva, donde se propugnaba:

- La formación de un Gobierno Provisional para devolver a todos los españoles su plena ciudadanía mediante el reconocimiento de las libertades y de los derechos y deberes democráticos.
- La amnistía absoluta de todas las responsabilidades por hechos de naturaleza política o sindicales.
- La legalización de los partidos políticos sin exclusiones.
- La libertad sindical, y la restitución al movimiento obrero del patrimonio del Sindicato Vertical.
- Los derechos de huelga, de reunión y de manifestación pacífica.
- La libertad de Prensa, de Radio, de opinión y de información objetiva en los medios estatales de comunicación social, especialmente en la Televisión.
- La independencia y la unidad jurisdiccional de la función judicial.
- La neutralidad política y la profesionalidad, exclusivamente militar para la defensa exterior, de las fuerzas armadas.
- El reconocimiento, bajo la unidad del Estado español, de la personalidad política de los pueblos catalán, vasco, gallego y de las comunidades regionales que lo decidieran democráticamente.
- La celebración de una consulta popular para decidir la forma definitiva del Estado.
- La separación de la Iglesia y el Estado.
- La integración de España en las Comunidades Europeas.

La gran virtualidad de la JDE es que permitió a muchas gentes de toda España (excepto en Cataluña y el País Vasco, donde hubo configuraciones propias de esas dos regiones, fundamentalmente la Asamblea de Cataluña, y el PNV renacido, respectivamente) incorporarse a la lucha política, sin necesidad de adherirse a ningún partido. Así, las juntas fueron para muchos una primera escuela de aprendizaje democrático; al llevar a amplios sectores de población la conciencia de que sin una alternativa política democrática la mayoría de los problemas laborales, sociales, etc., no tenían solución.

Por otro lado, en junio de 1975, se creó la Plataforma de Convergencia Democrática (PCD), integrada inicialmente por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Izquierda Democrática (democristianos de Ruiz Giménez), Unión Socialdemócrata Española (USDE), Organiza-

ción Revolucionaria del Trabajo (ORT), Movimiento Comunista (MC) y Partido Carlista.

Finalmente, el 26 de marzo de 1976 se acordó la disolución de la Junta Democrática de España y de la Plataforma de Convergencia Democrática, para constituir un solo órgano de la oposición, denominada *Coordinación Democrática* —más conocida como la «Platajunta»—, como medio indispensable para ofrecer a la sociedad española una alternativa de poder capaz de transformar, por vía pacífica la dictadura en un Estado Democrático».

4. EL PRIMER GOBIERNO DE LA MONARQUÍA (ARIAS/FRAGA)

Con la muerte del general Franco (20 de noviembre de 1975), Juan Carlos de Borbón se convirtió automáticamente en rey de España, conforme a las previsiones sucesorias del régimen. Y acto seguido, el Rey confirmó a Arias Navarro como Presidente de Gobierno, quien remodeló su gabinete el 12 de diciembre de 1975, dando entrada a ministros «reformistas» como Fraga, Areilza, Antonio Garrigues, Osorio y Martín Villa.

Arias Navarro siguió como si nada hubiera pasado: no tenía un horizonte democrático (el Rey sí), y en definitiva, la reforma Arias/Fraga se configuró como indebidamente secreta, y de muy bajo techo; en la idea de excluir del juego político a los partidos y a las organizaciones menos afines al régimen. Así pues, el punto de vista de la oposición sobre la tal reforma no pudo ser otro que el de un rechazo total y absoluto, con la reiteración, al tiempo, de la necesidad de libertades inmediatas para abrir un período constituyente. El ya mencionado acuerdo del 26 de marzo de 1976, para la constitución de la *Platajunta*, fue la expresión de esos propósitos.

Sin embargo, Fraga, principal Ministro de Arias Navarro, se pronunció por el quietismo, y así se reflejó en mi libro *Más que unas Memorias*², expresivo de lo que eran aquellos tiempos cuando pronunció sus célebres máximas de *la calle es mía* y *el timing lo marco yo*:

El episodio se produjo a finales de diciembre de 1975. En la Junta Democrática de Madrid estábamos preparando una manifestación por los derechos humanos, a celebrar delante del Ministerio de Justicia en la *calle Ancha* de San Bernardo –como decía siempre el gran novelista Pío Baroja—. El caso es que en la mañana misma de esa convocatoria estaba yo afeitándome, cuando Carmen, mi mujer, casi conteniendo la risa, se asomó por la puerta del cuarto de baño, y me dijo: «¡Ramón, Ramón, que te llama Fraga...! Parece muy indignado...». Me puse al teléfono y después de un breve y muy enérgico saludo, me dijo:

— Tamames, sé que esta noche queréis hacer una concentración ante el Ministerio de Justicia.

— Estás bien informado, ministro..., así es...

— ¡Esa concentración está prohibida!

No se pueden prohibir los actos pacíficos de los ciudadanos —le contesté yo pausadamente—. *La calle es de todos*.

La respuesta se haría famosa *urbi et orbi*:

— ¡*La calle es mía!*

— Si me permites, Ministro, insisto en que la calle es de todos, y si tanto habláis de democracia, ¿cuándo vamos a tenerla? ¡A ver si os dais prisa! Nosotros ya nos la estamos dando...

La respuesta fue tan contundente como la anterior:

— ¡El *timing* lo marco yo!

Acusé el impacto de tales pronunciamientos fraguianos y, cuando me repuse psicológicamente, no más de un segundo después, le dije al Ministro:

— Precisamente dentro de unas horas tenemos una reunión de la Junta Democrática de Madrid con varios periodistas... ¿Me autorizas que te cite?

— ¡Estas autorizado a citarme a quien quieras! ¡Adiós, muy buenas! ¡Estás avisado!—. Y al otro lado de la línea, se interrumpió la comunicación.

Una representación de la Junta Democrática de Madrid se reunió efectivamente esa misma tarde con la prensa más motivada, con la asistencia de un buen número de periodistas. Yo informé de las dos

² RBA, Barcelona, 2013.

frases: «¡La calle es mía!» y «¡El *timing* lo marco yo!». Y desde el día siguiente ambas proclamaciones se propagaron como un reguero de pólvora, tildando a su autor de autoritario; y de juicio político menos inteligente de lo que se pensaba. Fraga siempre negó haber pronunciado tan lapidarias sentencias. ¡Pero juro por mi honor, que todavía me resuenan en los tímpanos! Y además ¿cómo iba a inventarme yo dos perlas así *ex nihilo*...?

En las condiciones cada vez más penosas de la pseudoreforma Arias/Fraga, el rey Juan Carlos, en un golpe de decisión, cesó a Arias Navarro, reunió al Consejo del Reino, y de la terna que éste le propuso, eligió a Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno.

5. EL PRIMER GOBIERNO SUAREZ Y LA REFORMA POLITICA (JULIO 1976 - JUNIO 1977)

El nuevo gobierno quedó formado en julio de 1976, presidido por Adolfo Suárez, quien adoptó una línea de actuación mucho más nítida en pro de la democratización, de manera resuelta. En septiembre, dio a la luz su proyecto de ley de reforma política, en la que se anunció que el gobierno regularía: «...las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores; a razón —estos últimos— de cuatro por provincia»³.

En el proceso de legitimación democrática a que se aspiraba con el proyecto de ley de reforma política, se distinguieron tres fases: aprobación del proyecto por las Cortes Españolas, referéndum nacional para consagrar el cambio, y elecciones generales para designar diputados y senadores.

La aprobación por las Cortes se logró el 18 de noviembre de 1976, desbordándose ampliamente los 2/3 de votos favorables que se nece-

³ España está dividida en 50 provincias, pero los dos archipiélagos (dos provincias de Canarias y una de Baleares) tuvieron un régimen especial. Además de los 207 senadores señalados, hubo 50 *senadores regios*, a designar por el Rey, que luego no se mantuvieron en la Constitución.

sitaban. Para ello, según parece, incluso se recordó a algunos procuradores la posibilidad de que determinados «asuntos» poco convenientes salieran a la luz. A otros se les persuadió ofreciéndoseles cargos, o promesas de puestos en el futuro. Por lo demás, los más aperturistas del régimen fueron inteligentes, e incluso patriotas a su modo con la Reforma Suárez; contribuyendo a resolver la situación lo mejor posible y con el menor traumatismo de tal cambio político. En su conjunto, esa decisión a favor de cambiar de raíz el régimen, se denominó el *harakiri* (no hace falta, en una conferencia en Tokio, decir lo que significa) de las Cortes franquistas; ya nunca más podría constituirse como venía haciéndose desde 1942, con una serie de cambios ulteriores.

A propósito de lo que la oposición democrática debería votar en el referéndum a convocar para la reforma de Suárez, recordaré una sesión que tuvimos en el comité central del PCE en un molino abandonado de la provincia de Guadalajara, en una noche heladora, en la que fuimos llegando allí malamente todos los miembros de dicho Comité. Santiago Carrillo, Secretario General del partido, que estaba todavía en España de clandestino, hizo unas reflexiones interesantes: "Creo que el PCE debería votar que sí, por la gran mejora que para el cambio político significaría la reforma respecto a la situación anterior. Pero una postura decididamente a favor de la reforma es imposible, pues el partido socialista y el resto de la oposición ya se han pronunciado por la abstención.

El referéndum se celebró finalmente el 15 de diciembre de 1976, y tuvo los resultados oficiales que se reflejan seguidamente; a partir de un censo electoral de 22.664.290 españoles mayores de edad (más de 21 años), y en porcentaje sobre los sufragios emitidos que hubo (17.599.562):

Votación	%
Abstenciones	22,27
Sufragios emitidos.....	77,63
Votó sí.....	94,16
Votó no	2,56
En blanco.....	2,98
Nulos.....	0,30

El éxito del referéndum para Suárez fue, por tanto, extraordinario: la propuesta de la oposición democrática, la abstención, no fue seguida masivamente, pues del 22,27 por 100 que alcanzó, es difícil saber cuántos lo hicieron por recomendación de los partidos antes franquistas, y cuántos simplemente por dejación.

Con la Ley para la Reforma Política ya aprobada en referéndum, el Gobierno reguló el desarrollo de las primeras elecciones generales, por el decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, que estableció las normas para regir todo el proceso electoral. Si bien debe subrayarse que ese Decreto Ley, así como otras cuestiones, fueron objeto de una negociación *sui generis* entre el Gobierno Suárez y la oposición.

En ese trance, la oposición estuvo representada por la «Comisión de los Nueve», que designaron los partidos y grupos de la oposición, y que estuvo formada por Joaquín Ruiz Giménez (Izquierda Democrática), Joaquín Satrustegui (monárquico), Enrique Tierno (PSP), José María de Areilza (monárquico), Josep Andreu (catalanista), Francisco Fernández Ordóñez (grupo FEDISA), Santiago Carrillo (PCE, cuya situación en España se había legalizado tras pocos días de cárcel en diciembre de 1976/enero de 1977), Felipe González (PSOE), y Julio Jáuregui (PNV).

La elección para el Congreso se inspiró en el sistema de candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, y se decidió también que la distribución de los escaños se realizaría de acuerdo con la regla d'Hondt;

que para las numerosas provincias de menos de diez diputados significó la polarización en favor de los grandes partidos, como poderoso correctivo del sistema proporcional. La misma finalidad se persiguió con la exclusión —a efectos del reparto de escaños— de las listas que no hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los votos emitidos en cada circunscripción provincial.

En cuanto al Senado, se optó por que cada elector pudiese votar hasta tres candidatos (siendo cuatro los puestos reservados a cada provincia), de forma que así no quedaran representadas sino las dos formaciones mayores, con nula presencia de las minorías, salvo que estas se agruparan en formaciones de coalición; como así sucedió en los casos de Cataluña, el País Vasco y alguna región más.

En el fondo, la distribución de escaños para las cincuenta circunscripciones provinciales, tanto para el Senado como para el Congreso, se planteó de forma tal que hubiese una fuerte sobrerrepresentación de las provincias menos industrializadas y urbanas. De modo que citando los casos extremos, en Barcelona se necesitaron 135.000 electores para cada diputado, y en Soria sólo 35.000; como casos extremos de provincias más industrial y más rural, respectivamente. En el caso del Senado, un senador se obtuvo por cada 1.206.671 barceloneses, y uno por cada 23.622 sorianos. Una situación, por lo demás, que posteriormente no se modificó, siendo, pues, la ley vigente la de 1977; por la clara resolución de los mayores partidos de no modificar el *status quo* que les fue altamente favorable.

Con la Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977 y con sus normas electorales del 18 de marzo, se dispuso en definitiva de una importante ventaja a favor de la coalición formada en torno a Adolfo Suárez, la Unión del Centro Democrático.

También contribuyó a los resultados expuestos, la persistencia del miedo en una cierta parte de la población, así como la tardía legalización de los partidos de la izquierda, especialmente del PCE, que se pospuso hasta el 9 de abril de 1977, apenas seis semanas antes de la apertura de la campaña electoral (el 24 de mayo) y tres más que duró ésta.

6. LAS ELECCIONES DEL 15 DE JUNIO DE 1977

A pesar de todo, puede decirse que los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977 para los viejos partidos de la oposición democrática en general, y para la izquierda en particular, fueron mucho más favorables de lo que se pensaba poco tiempo antes de los comicios.

La izquierda que logró llegar al Parlamento, tuvo una votación popular importante. Así se comprueba si se suman los sufragios del PSOE, PSP, PCE/PSUC, y el resto de la izquierda. Estas agrupaciones consiguieron en total el 43,78 % de los votos válidos, un resultado superior a la suma del centro y la derecha (UCD + AP) del 42,02 %. En definitiva, la no unión en las elecciones de las fuerzas que se comportaron como fuerzas democráticas bajo el franquismo, hizo posible, que con sólo un 33,86 % del voto popular, la UCD lograra el 47,11 % de los escaños. En tanto que el PCE/PSUC sólo consiguió 20 diputados, muchos menos de los esperados. A propósito de lo cual, también de mi libro *Más que unas Memorias*, registro los siguientes párrafos, de la conversación que tuve en un encuentro en París, en 1967, con el Secretario General del PCE, a quien hice una propuesta no seguida:

- De cara al futuro, Santiago, creo que deberíamos pensar en cambiar el nombre del partido, porque con la propaganda franquista de los últimos 30 años, la palabra *comunista* le suena mal a mucha gente. Desconfían de una referencia política que asocian al

stalinismo y a la falta de democracia en la URSS y en todos los países de planificación central Europa Oriental. Por otro lado, los heroísmos del PCE durante la guerra civil o se han olvidado o han caído también bajo el rulo de la propaganda... En cambio lo del *socialismo*, a pesar de que también es atacado por el franquismo, tiene *mejor prensa*. Porque casi siempre, y a veces varios a la vez, hay un gobierno socialista en los países europeos, con buena ejecutoria democrática... Sinceramente creo que deberíamos ir con otro nombre, como Partido del Trabajo, o Laborista... Como *comunistas* vamos a tener pocos votos...

- Entiendo lo que dices, Ramón —me dijo Carrillo en un tono condescendiente para lo que en otras circunstancias habría sido considerado como una provocación—, pero no ha llegado el momento de lo que tú propones... Quizá más tarde, podríamos promover una gran asociación a otras fuerzas de izquierda y entonces tendríamos que buscar ese nombre nuevo que dices...

Y así quedó el tema.

Evidentemente, lo que pasó en 1977 dio completa razón a lo que yo había previsto: muchos menos votos de los esperados por la mayoría.

Con todo, retro-perspectiva histórica, no cabe duda de que en lo esencial las elecciones de junio de 1977 permitieron hacer la reforma política, abrir definitivamente el proceso constituyente, y empezar a plantearse (en los Pactos de la Moncloa) una serie de medidas económicas y sociales.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, el Congreso de los Diputados, formado en las elecciones generales de 15 de junio de 1977, hizo uso de su derecho de iniciativa constitucional. Y en vez de aceptar la propuesta de Suárez de estudiar un proyecto de Constitución ya elaborado por su encargo, en una de las primeras sesiones de la «Comisión Constitucional», se decidió libre y llanamente formar una ponencia redactora de un anteproyecto de Constitución enteramente nuevo; que tras

el amplio debate parlamentario y el referéndum constitucional del 6.XII.1978 quedó aprobada el siguiente 29 de diciembre.

Veinticinco años más tarde, en 2003, en el prólogo que hizo el propio Adolfo Suárez a mi libro *Introducción a la Constitución Española*⁴, tituló nuestra Ley de Leyes con esta frase: "Una Constitución desde el consenso y para seguir en el consenso". Palabras que resumen el espíritu de la Transición.

7. LOS PACTOS DE LA MONCLOA: CÓMO SE CONCIBIERON

Si la Constitución marcó de manera indeleble la España de la transición, cabe decir que fueron los Pactos de La Moncloa los que constituyeron, en el más alto grado, a que esa Constitución llegara a nacer, como podrá comprobarse seguidamente. Empezando por la «Declaración programática», del 11 de julio de 1977, del nuevo gobierno de Suárez; planteada desde una posición inicialmente nada pactista, con la puesta en marcha de lo que pretendía llamarse *Plan de Urgencia Económica del Gobierno*. Del cual ya se había tomado la decisión más urgente: la devaluación de la peseta en un 19,7 por ciento; al pasar el *fixing* del Banco de España de 70,09 a 87,33 pesetas por dólar. Una operación inevitable, en razón al fuerte proceso inflacionista, y una primera muestra de lo que luego se llamarían *devaluaciones competitivas*.

En la *Declaración Programática* del 11 de julio, había lagunas importantes, que fueron objeto de crítica pública inmediata por parte del PCE, en la sesión UCD/PCE celebrada en el Palacio de La Moncloa, en la que el Presidente del Gobierno estuvo acompañado del vicepresidente económico Fuentes Quintana y de Manuel Jiménez de Parga, a

⁴ Ramón y Laura Tamames, *Introducción a la Constitución Española*, 9ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

la sazón ministro de Trabajo. En representación del PCE fuimos a La Moncloa Santiago Carrillo, Tomás García (*Juan Gómez* en su nombre de la clandestinidad) y yo mismo, el 13 de julio.

Cuando entramos en el despacho del Presidente, Suárez nos esperaba con sus dos citados ministros, en lo que fue un encuentro de gran cordialidad; discurriendo la reunión en el mismo tono, a pesar de las notorias discrepancias que sobre la política económica a seguir fueron haciéndose patentes.

Las observaciones que yo hice sobre los proyectos del gobierno y nuestra posición las llevaba sintetizadas en un breve documento, poniendo de relieve que en el *Plan de Urgencia Económica* presentado por el Gobierno, predominaba el cortoplacismo, con el claro propósito de situar los ingresos salariales por detrás de los precios; a base de congelar las retribuciones durante 1978 en un nivel del 17 por 100 sobre el año anterior, cuando se suponía que los precios subirían un 23. Se trataba, pues, de una minoración potencial de salarios de siete puntos. ¡Demasiado para la incipiente democracia!⁵

Una a una fuimos repasando las diferentes cuestiones planteadas por el Gobierno y por nosotros, y creo que se produjo el doble efecto que buscábamos en nuestra visita:

- Dar sensación de que estábamos decididos a colaborar en la solución de la grave situación del país.
- Dar a entender que era necesario un consenso sobre política económica, renunciando a un enfoque unilateral del gobierno, algo que todavía recordaba los tiempos autoritarios.

⁵ Anticipamos aquí que el resultado final de los Pactos fue 22 por 100, tanto para masa salarial como previsión de precios.

Ya a la hora de despedida, Adolfo Suárez me dio personalmente las gracias por el envío que le había hecho unos meses antes, en diciembre de 1976, de dos libros míos:

- Gracias, por tu novela, *Historia de Elio* con su inspiradora dedicatoria, Ramón, —me dijo tomándome del brazo—. La leí de un tirón en un fin de semana. Y también gracias, demoradas, por tu libro *¿Adónde vas España? Útil*, de verdad.

8. CÓMO SE NEGOCIARON

Sobre los Pactos de la Moncloa, recurro de nuevo a mi libro *Más que unas Memorias* para reflejar aquí el espíritu con que estaba negociándose la Constitución:

A lo largo de los meses de agosto y septiembre de 1977, los problemas económicos no dejaron de agudizarse: más inflación, más paro, grandes empresas, incluso del Estado, sin posibilidad de afrontar sus deudas a corto plazo y declarándose en suspensión de pagos para evitar la quiebra; protestos masivos de letras, y miles y miles de pequeñas y medianas empresas en la incertidumbre de la supervivencia.

Todas esas circunstancias eran las consecuencias sumadas de la crisis energética de 1973/74, más las incertidumbres sobre el futuro político del país; dejándose sentir, además, los efectos de tres largos meses sin criterios económicos claros y efectivos. Por todo ello cada vez se apreciaba más la necesidad de actuar con decisión, y tras una serie de antecedentes, se concluyó la idea de que era necesario algún tipo de pacto para aunar fuerzas y afrontar la dura realidad fue extendiéndose gradualmente.

Así las cosas, a primeros de octubre de 1977, el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, convocó a La Moncloa a los representantes de todos los partidos políticos del Parlamento, a fin de entablar conversaciones sobre la situación económica. Fue una decisión importante para superar el *impasse* político, lo que confirmó a Suárez como el primero y gran estadista de la transición.

La primera sesión de los Pactos se celebró el sábado 7 de octubre de 1977 en La Moncloa, y arrancó con el examen del informe de 101 páginas preparado por el equipo del vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos, y por ello conocido como *Documento Fuentes Quintana*; fundamentalmente a modo de programa de saneamiento económico financiero a corto.

Debatimos ese papel punto por punto, incorporando al esquema inicial una serie de cuestiones importantes señaladas por los diversos grupos políticos, y especialmente por el PCE, según habíamos previsto de hecho en nuestro encuentro del 13 de julio con el Presidente Suárez. Almorzamos en el propio Palacio, y por la tarde seguimos con los debates. De manera que al día siguiente, domingo 8, al finalizar la mañana, ya parecía que sería posible sentar las bases del futuro acuerdo⁶. Y en este, nuevamente extraigo algunos párrafos de mi libro *Más que unas Memorias*:

El caso es que tras el largo debate mantenido en la mañana del domingo 8.X.77, nos dispersamos por varios salones de la planta noble del palacio, incluida la sala del consejo de ministros; para hablar en círculos más reducidos y tomar un breve refrigerio tipo *buffet*. Después vino una pausa, sin que nadie supiera muy bien qué haríamos a continuación. Y fue en ese lapso de indecisión, cuando al pasar por una de las áreas del salón principal del Palacio, vi a Suárez y Carrillo hablando tranquilamente. Suárez me hizo señal de que me acercara.

—Y ahora, Ramón, ¿qué vamos a hacer? – preguntó Suárez con la mayor naturalidad, con un Carrillo visiblemente complacido por el buen papel que íbamos haciendo el PCE en la negociación.

—Muy sencillo, Presidente –contesté—: a mi juicio lo mejor sería elaborar un resumen escueto de lo tratado, de los temas suscitados por la ponencia, y de los muchos otros que fueron surgiendo en la discusión. Y con esas bases, en los próximos días se elaboraría el repertorio detallado de las medidas que vamos a aplicar para reanudar el desarrollo económico de este bendito país en mejores condiciones.

⁶ Puede verse un resumen en mi libro, *Estructura Económica de España*, Alianza Editorial, 25 edición, Madrid, 2008, pág. 836 y sigts.).

—Eso está bien –dijo el presidente sonriendo, con el pleno asenso de Carrillo—. Así que, manos a la obra... ¿Cómo lo vais a hacer? ¿Por qué no os ponéis de acuerdo José Luis Leal y tú y preparáis ese resumen?

—Perfecto, Presidente: ahora busco a José Luis, localizamos a una secretaria, y le dictamos el papel de síntesis...

—Pues ¡hala! –dijo Suárez—, que no tenemos mucho tiempo... la tarde se nos está echando encima...

En no más de un minuto localicé a José Luis Leal y le puse al corriente de lo hablado con Suárez, y él —Director General de Política Económica por entonces— en seguida agenció un despacho y encontró a una secretaria, que se revelaría de lo más experta. Pasamos al cómodo y silencioso habitáculo y juntos hicimos la síntesis de la larga sesión de debate, en la que yo traté de confirmar la presencia de cuestiones que habíamos aportado desde el PCE, de modo que en un momento determinado yo dictaba, por ejemplo:

—*Reforma agraria* con los ajustes económicos, técnicos y sociales correspondientes, para cambiar la actual situación depresiva del campo, especialmente en las zonas latifundistas...

Y José Luis Leal —que vivió las jornadas de mayo de 1968 en París, siendo miembro del FLP (Frente de Liberación Popular, coloquialmente el *Felipe*), para años después llegar a Presidente de la ADB, la Asociación de Banqueros de España—, reaccionó con su propia lógica:

—Hombre, Ramón, eso es demasiado, y no alcanzaríamos consenso. Mejor, si te parece, ponemos algo así como: política agraria adecuada y operativa para modernizar a fondo la agricultura española no sólo en términos económicos, sino también sociales, con un verdadero programa agrario...

En otro momento, y siguiendo las ideas del programa que habíamos discutido unas semanas antes en el Congreso de los Diputados, hice la siguiente proposición:

- *Código de los trabajadores*, con los derechos sociales que para los obreros implica la reincorporación del país a un sistema democrático de sindicalismo libre...
- Bueno, bueno —comentó sesudamente José Luis—, ¿qué te parece esto otro más suave?: *Estatuto de los trabajadores*, fijando derechos y obligaciones [que también las tienen los obreros]; definiendo los principales derechos y compromisos de los sindicatos en la sociedad democrática.
- Consideración de la *empresa pública como instrumento* de planificación para impulsar el desarrollo de la economía española. — Propuse yo seguidamente.
- Otro *estatuto*, esta vez el de la empresa pública, si te parece — comentó José Luis.— Con el cual podrían igualarse las condiciones de todo orden —fiscales, laborales, etc.— entre sociedades del Estado y privadas, para así acabar con las discriminaciones actuales...

Así fue quedando la cosa, con la secretaria de lo más diligente, manejando con gran habilidad su moderna máquina electrónica IBM, de gran capacidad de memoria, y ya con posibilidades de corrección sobre la marcha. De tal manera que en poco más de una hora concluimos el escrito, del cual se hicieron inmediatamente fotocopias para llevar a la mesa del *plenario*. Allí, ante la mirada complacida de Suárez, y la más inquieta de Fuentes Quintana —“¿qué habrán hecho estos dos, y sobre todo Don Ramón?”, meditó tal vez—, expusimos el trabajo realizado, y sólo se hicieron algunas pequeñas correcciones. De manera que el documento resultante fue la base de los *Pactos de La Moncloa*.

- ¿Y cómo llamaremos este principio de acuerdo? — preguntó Suárez, con ganas de ir terminando la sesión que ya se había prolongado bastante en la tarde del segundo día.

Y antes de que nadie pudiera decir nada, Felipe González —que veía los pactos como una hiperrepresentación del PCE y que por ello mismo tenía más ganas de finiquitar la jornada que el propio Presidente—, dijo de manera resuelta y con un cierto deje de sequedad:

— Pues sencillamente, *Programa de Trabajo...*

— Así quedará... – ratificó Suárez.

Acto seguido, desde el PCE, Carrillo propuso que hubiera una comisión de seguimiento de los Pactos, pero González, que veía menguarse el protagonismo a que aspiraba, emitió otra de sus lapidarias frases que tanto le gustaban por aquellos sus entonces años aún muy juveniles:

— Nada de comisiones de seguimiento. Ya va a funcionar una ponencia dentro de la Comisión de Economía del Congreso y con eso basta.—
Y enfatizando más, agregó—: ¡*Ahora, que el Gobierno gobierne!*

Sobre la base del «Resumen de Trabajo» del domingo 9 de octubre, el desarrollo del *resumen* se inició con una serie de conversaciones de mucho detalle por los representantes del Gobierno y del arco parlamentario, a nivel de comisiones especializadas. Y así, gradualmente fue alcanzándose efectivamente el consenso en textos muy precisos. Y los acuerdos se firmaron el 25 de octubre, para finalmente someterlos a debate en el Congreso de los Diputados en forma de moción, que fue aprobada por unanimidad el día 27.

9. LOS CONTENIDOS Y LA DIFUSIÓN DE LOS PACTOS

En los Pactos hubo dos partes, una sobre moderación salarial ya comentada, que tuvo pleno éxito –en 1978 los salarios subieron un 22 por 100, según lo convenido, en tanto que los precios se moderaron a 19 por 100, por el que hubo una mejora del poder adquisitivo—, en tanto que las reformas se concretaron en torno a la adaptación de las instituciones económicas principales, al nuevo marco democrático; en temas como: crédito, presupuestos, seguridad social, empresa pública, programa agrario, estatuto de los trabajadores, etc. Y todas esas reformas tuvieron un carácter progresista.

Debo recordar aquí que los Pactos de La Moncloa pasaron a ser un ejemplo fuera de España, y que su *tecnología* se estudió con interés en muchos países. Entre las experiencias de este tipo, debo citar una muy grata para mí, al comienzo del verano de 1983, todavía en la fase predemocrática de la República Argentina: el teniente general Gutiérrez Mellado, ex-vicepresidente para Asuntos Militares, Fernando Abril Martorell, ex-ministro de Economía y vicepresidente para Asuntos Económicos, amén de Jordi Solé Tura, ex-diputado del PSUC y luego senador del PSOE y Ministro de Cultura con Felipe González, y yo mismo.

Sin que tuviera yo presencia, sé de otros dos casos interesantes de estudio de los Pactos de La Moncloa en foros internacionales. El primero, y más consistente, fue el seminario que a principios de la década de 1980 desarrolló el sociólogo y economista Henrique Fernando Cardoso —que andando el tiempo sería presidente de su país—, para llevar a la conciencia de los brasileños la necesidad de encontrar un cierto equilibrio armónico; y hacer que el conjunto de las fuerzas políticas apoyaran un programa análogo al de los Pactos de La Moncloa.

El segundo caso, fue el de Rusia en 1991, cuando explicaron los acuerdos Alfonso Guerra y Mario Conde. Allí la incidencia fue muy escasa.

Mi última relación con el tema de los Pactos de La Moncloa se produjo a finales del 2007, con ocasión de una llamada del Instituto de Administración Pública, el IAP, cuya sede está en el palacete de la calle de Santa Engracia de Madrid. A él cual me convocaron, a una sesión con varios ministros vietnamitas de viaje por España, junto con su embajador.

La misión estaba interesada en la experiencia de los Pactos para, con ellos, hacer algo parecido en su país. Y allí estuve toda una mañana explicándoles cómo nos fue la cosa en 1977, tras lo cual quedaron en invitarme a Vietnam, en un viaje que estaban planeando, y en el que Felipe González —a quien como vimos no le gustaron demasiado los Pactos—, iba a ser invitado de honor por su carácter de ex presidente del Gobierno. Pero de todo aquello no volví a saber más nada.

10. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA TRANSICIÓN

Indudablemente, los Pactos de La Moncloa ayudaron a crear un clima muy favorable para elaborar la Constitución por consenso. Los acuerdos adoptados de moderación salarial y de reformas, llevaron a la convicción general de que la nueva idea de España como un país libre podría funcionar. Y de que los políticos podían ponerse de acuerdo para empujar el carro de la democracia.

Se creó un clima de entendimiento general, propicio a seguir negociando, en el cauce de la Constitución en curso, todo lo que se planteara con suficiente base racional: Estado no confesional, Fuerzas armadas sometidas a la Ley de Leyes, autonomías, conciencia fiscal, etc. Y el gran debate sobre la forma del Estado, monarquía o república, no se hurtó a nadie: la monarquía parlamentaria fue aprobada por el referéndum nacional del 6.XII.1978.

La Constitución de 1978 permite interpretaciones diversas en multitud de sus pasajes, por una razón muy sencilla: en 1977 y 1978 se obró de modo diferente al seguido en las experiencias constitucionales del siglo XIX y del XX, que tuvieron un marcado carácter pendular: ya liberal (1812, 1837, 1869), ya conservador (1834, 1845, 1876). Y otro tanto puede decirse que sucedió con la propia Constitución repu-

blicana de 1931, y con las Leyes Fundamentales del Régimen de Franco, que fueron propias de una dictadura totalitaria.

En todos los casos aludidos hasta 1977, siempre triunfó un bloque político sobre el otro. Por el contrario, la Constitución de 1978 presenta la característica —que puede calificarse, pues, de única en la historia de España— de ser resultado de un pacto político, de un consenso: todo los grupos políticos se mostraron dispuestos a ceder en buena parte de sus aspiraciones específicas, a fin de alcanzar el consenso, sobre un texto que todos pudieran considerar como propio.

Los resultados del referéndum nacional para la Constitución del 6.XII.1978, se resumen seguidamente:

	Ciudadanos	% s/votantes
Electores.....	26.632.180	
Votantes.....	17.873.301	67,1
Votos a favor.....	15.706.078	87,9
Votos en contra	1.400.505	7,8
Votos en blanco	632.902	3,5
Votos nulos	133.786	0,7

Así pues, con una votación del 67 por 100 del censo, los que estuvieron a favor (sobre el total de votantes) y siguiendo la composición ulterior de las CC.AA. (el 88 por 100), los resultados en las de mayor peso del nacionalismo, en términos de porcentaje de votos a favor, fueron claramente en pro de una nueva España unida:

Canarias	91,89
Cataluña	90,46
Galicia	89,04
País Vasco.....	69,11

En definitiva, la Constitución es un cauce de soluciones a los distintos problemas de la organización del Estado y para la configuración de la sociedad. Con ese doble sistema de coordenadas in mente, que defi-

nen un espacio complejo, su lectura y meditación vienen a convertirse en una especie de camino; o en su traducción griega, acaba por ser un método para adentrarse en la diversidad de facetas de la realidad social, pues en los diez Títulos de la Constitución, se esbozan, sucesivamente, los espacios por los que atraviesa el sendero, que partiendo del Título Preliminar —relativo a los principios fundamentales de la Nación— conduce hasta el Título X referente a la reforma constitucional.

En suma, la idea base del espíritu de la transición en España es que la Constitución no debería quedarse en un mero libro que un día se aprobó por las Cortes y que fue votada favorablemente en referéndum popular, para después ser firmada por el Rey, y días más tarde publicarse en el Boletín Oficial del Estado. Aparte de la obligación legal de estudiarla, no cabe considerar la Constitución como un texto legal más, cuya ignorancia pueda ser fácilmente excusada «porque hay tantas leyes que es imposible conocerlas todas».

La ley de leyes, sí que es preciso sabérsela. Y en vez de permitir que se fosilice en una prosa legalista, debe convertirse, entre todos, en el mensaje del cambio para mejorar las condiciones de vida, para construir una democracia cada vez más avanzada. Una democracia que no se quede simplemente en palabras más o menos bellas, sino que potencie el anhelo de más justicia efectiva, más seguridad para todos, los derechos individuales y sociales, y más posibilidades de cultura. Así como un horizonte abierto, ante el cual la inhibición deje paso al entusiasmo y la frustración se trastoque en esperanza.