



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Grado en Derecho y ADE**

**LOS PACTOS DE LA MONCLOA**

Presentado por:

***Francisco Javier Delibes Valentín-Gamazo***

Tutelado por:

***Javier Moreno Lázaro***

Valladolid, 4 de enero de 2025



## **Los Pactos de la Moncloa**

### **RESUMEN**

En este trabajo se analizan los acuerdos adoptados en los Pactos de la Moncloa de 1977, diseñados para enfrentar la grave crisis económica y fortalecer la transición democrática en España. El análisis se centra especialmente en la política de rentas y salarios, las medidas para el fomento del empleo y la reforma del sistema de seguridad social. Se examina cómo estas iniciativas perseguían controlar la inflación, estabilizar el mercado laboral y asegurar la sostenibilidad del sistema de bienestar social, todo ello en un contexto de profunda inestabilidad económica y política.

### **PALABRAS CLAVE**

Pactos de la Moncloa, crisis económica, acuerdos, balance.

### **Moncloa Pacts**

### **SUMMARY**

This study analyzes the agreements adopted in the 1977 Moncloa Pacts, aimed at addressing Spain's severe economic crisis and strengthening the democratic transition. The focus is particularly on income and wage policies, measures to promote employment, and the reform of the social security system. It examines how these initiatives sought to control inflation, stabilize the labor market, and ensure the sustainability of the welfare system, all within a context of profound economic and political instability.

### **ABSTRACT**

Moncloa Pacts, economical crisis, agreements, assessment.



## Índice

1	INTRODUCCIÓN .....	5
2	CONTEXTO HISTÓRICO .....	5
2.1	Cambio político.....	5
2.2	Crisis económica .....	7
2.3	Deseo de cohesión social.....	8
3	LOS ACUERDOS DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA .....	9
4	CONTENIDO NORMATIVO DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA .....	10
4.1	Acuerdos sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía.....	11
4.1.1	Política de saneamiento económico .....	12
4.1.2	Reforma fiscal .....	14
4.1.3	Perfeccionamiento del control del gasto público .....	14
4.1.4	Política educativa.....	15
4.1.5	Política de urbanismo, suelo y vivienda .....	15
4.1.6	Reforma de la seguridad social.....	15
4.1.7	Reforma del sistema financiero.....	16
4.1.8	Política agrícola, pesquera y de comercialización .....	16
4.1.9	Política energética y estatuto de la empresa pública .....	17
4.1.10	Criterios para la adaptación a las instituciones.....	17
4.2	Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política.....	17
4.2.1	Libertad de expresión .....	18
4.2.2	Medios de comunicación social de titularidad estatal .....	18
4.2.3	Derecho de reunión.....	18
4.2.4	Derecho de asociación política.....	18
4.2.5	Código penal.....	19
4.2.6	Ley de enjuiciamiento criminal.....	19
4.2.7	Código de justicia militar .....	19
4.2.8	Orden público .....	19
4.2.9	Reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público .....	19
5	BALANCE Y CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS .....	20
5.1	Política de rentas y salarios .....	20
5.2	Política de empleo.....	24
5.3	4.3 Reforma de la seguridad social.....	27
6	CONCLUSIÓN .....	37



## **1 INTRODUCCIÓN**

Los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977, representan uno de los momentos más emblemáticos de la transición democrática en España. Estos acuerdos, alcanzados entre los principales partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, tuvieron como objetivo abordar la grave crisis económica que afectaba al país, al tiempo que sentaban las bases para consolidar un sistema democrático en un contexto de profunda transformación política y social. La importancia de los Pactos trasciende su contenido económico, ya que simbolizan el consenso y la cooperación entre fuerzas políticas e ideológicas diversas en un momento de grandes tensiones.

Desde un punto de vista histórico, los Pactos de la Moncloa marcaron un hito en la transición española, demostrando que era posible alcanzar acuerdos amplios en un clima de respeto mutuo y compromiso por el bien común. Políticamente, consolidaron la legitimidad del nuevo sistema democrático y promovieron un modelo de gobernanza basado en el diálogo. Económicamente, las reformas acordadas buscaron frenar la inflación, estabilizar la balanza de pagos y crear las condiciones para un crecimiento sostenible, lo que resultó esencial para evitar un colapso que podría haber puesto en riesgo el proceso democratizador.

En conjunto, los Pactos de la Moncloa simbolizan un ejercicio de responsabilidad colectiva y una apuesta decidida por la cohesión social, factores clave para la consolidación de la democracia en España. Este contexto histórico, político y económico previo a su firma es fundamental para comprender tanto las razones que los hicieron necesarios como su impacto duradero.

## **2 CONTEXTO HISTÓRICO**

### **2.1 Cambio político**

A principios de la década de 1970, España se encontraba en una situación política compleja, marcada por la aparente inmutabilidad del régimen franquista y el creciente clamor social por una transición democrática. La dictadura de Francisco Franco, instaurada tras la Guerra Civil (1936-1939), había perdurado por más de tres décadas, cimentada en un sistema autoritario con un fuerte control estatal sobre las libertades individuales y colectivas. Sin embargo, la llegada de los años setenta trajo consigo signos evidentes de desgaste, tanto en el liderazgo del dictador como en la capacidad del régimen para adaptarse a un contexto internacional en constante cambio.

La designación de Luis Carrero Blanco como presidente del Gobierno en 1973 representó un intento de garantizar la continuidad del franquismo tras la previsible desaparición de Franco, cuya salud estaba en franco deterioro. No obstante, el asesinato de Carrero Blanco a manos de la organización terrorista ETA ese mismo año dejó al régimen sin una figura clave para su estabilidad. Este evento marcó un punto de inflexión, evidenciando las crecientes fisuras dentro del sistema y el aumento de la oposición social y política. En el ámbito social, la movilización contra el régimen creció significativamente durante esta década. La población, cada vez más influida por las corrientes democráticas de Europa occidental y por el deseo de un cambio, comenzó a expresar su descontento a través de huelgas, protestas y una creciente participación de los movimientos de izquierda, tanto moderados como radicales. La represión estatal, lejos de contener este descontento, intensificó la percepción de que el sistema político no podía ofrecer soluciones.

La muerte de Franco en noviembre de 1975 marcó el inicio de un periodo de transición cargado de incertidumbre. El rey Juan Carlos I, proclamado monarca tras el fallecimiento del dictador, enfrentó el difícil reto de conducir a España hacia un sistema democrático sin romper abruptamente con el aparato franquista. La estrategia adoptada, conocida como "reforma pactada", buscaba desmontar el sistema autoritario desde dentro mediante un proceso gradual y negociado. Esta estrategia, sin embargo, no estuvo exenta de tensiones. La oposición democrática, que incluía partidos de izquierda como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Comunista (PCE), así como organizaciones sindicales y sociales, presionaba por cambios más rápidos y profundos. Al mismo tiempo, sectores conservadores y militaristas intentaban frenar cualquier reforma significativa.

La gestión de Carlos Arias Navarro, presidente del Gobierno tras la muerte de Franco, fue percibida como insuficiente para abordar las demandas de la sociedad. Su proyecto aperturista, conocido como el "Espíritu del 12 de febrero", no logró satisfacer ni a los reformistas ni a los sectores más conservadores del régimen. La creciente conflictividad social, manifestada en huelgas y protestas, y la incapacidad del Gobierno para articular un programa de transición efectivo llevaron a su destitución en 1976.

Fue entonces cuando Adolfo Suárez, un joven político con raíces en el franquismo pero con visión reformista, asumió la presidencia del Gobierno. Suárez se convirtió en una

figura central del proceso de transición democrática, gracias a su habilidad para tender puentes entre sectores opuestos y liderar un proceso de reformas de gran trascendencia.

Bajo el liderazgo de Suárez, se aprobaron medidas clave como la Ley para la Reforma Política, que desmanteló el marco jurídico franquista y sentó las bases para un sistema parlamentario. En este contexto, las elecciones generales de 1977 marcaron un hito al permitir la conformación de las primeras Cortes democráticas, esenciales para el diseño de una nueva Constitución. La habilidad política de Suárez también fue determinante en los Pactos de la Moncloa, acuerdos que, más allá de su relevancia económica, consolidaron un clima de consenso y estabilidad política.

Suárez supo combinar su carisma con un firme compromiso por el diálogo, lo que le permitió gestionar las tensiones entre las fuerzas democráticas y los reformistas del régimen. En un momento de crisis económica y conflictividad social, los Pactos de la Moncloa fueron un ejemplo de su capacidad para alcanzar consensos en un entorno polarizado. Estos acuerdos no solo lograron estabilizar la economía, sino que también sentaron las bases de un modelo democrático basado en la negociación y el respeto mutuo, consolidando así su legado como artífice de la transición española.

## **2.2 Crisis económica**

El panorama económico de España en los años setenta estuvo marcado por la inestabilidad y la crisis. Durante la década de 1960, el país había experimentado un notable crecimiento económico, conocido como el "desarrollismo", que mejoró significativamente la calidad de vida de amplios sectores de la población. Este periodo de auge estuvo impulsado por la industrialización, el turismo y el sector de la construcción, que transformaron a España en una sociedad de consumo. Sin embargo, este modelo de desarrollo presentaba profundas debilidades estructurales, como la dependencia del capital extranjero, la limitada diversificación económica y una política fiscal ineficiente.

La crisis del petróleo de 1973 puso en evidencia estas fragilidades. El drástico aumento del precio del crudo, provocado por el embargo de los países productores en respuesta a la guerra de Yom Kippur, tuvo un impacto devastador en la economía española. La dependencia de las importaciones de petróleo, que representaban una parte esencial de la matriz energética del país, desestabilizó los pilares del crecimiento económico. La

inflación se disparó, alcanzando niveles cercanos al 30%, mientras que el desempleo aumentó de manera alarmante.

El colapso de sectores clave, como el turismo y la construcción, y la caída en la inversión extranjera agravaron la situación. La crisis también impactó en las remesas enviadas por los emigrantes españoles, que habían sido una fuente importante de divisas para el país. A medida que la recesión económica se extendía por Europa, muchos de estos trabajadores retornaron a España, aumentando la presión sobre un mercado laboral ya saturado.

La inadecuada política fiscal española contribuyó a profundizar las desigualdades sociales. El sistema tributario estaba basado en impuestos indirectos, lo que afectaba de manera desproporcionada a las clases populares y limitaba el desarrollo de una clase media. Además, los desequilibrios regionales entre zonas industrializadas y rurales generaban tensiones adicionales. Mientras que regiones como Cataluña y el País Vasco se consolidaban como polos de desarrollo económico, otras, como Soria o Teruel, sufrían de despoblación y estancamiento.

Esta crisis económica, que se prolongó durante toda la década de 1970, fue un factor determinante en la intensificación de la conflictividad social. Las huelgas laborales y las demandas por mejores condiciones de vida se multiplicaron, reflejando el descontento de una sociedad que enfrentaba un empeoramiento de su bienestar. La necesidad de implementar reformas estructurales urgentes se convirtió en un tema prioritario para el Gobierno y las fuerzas políticas, que entendieron que la recuperación económica era indispensable para garantizar la estabilidad social y política.

### **2.3 Deseo de cohesión social**

En el ámbito social, la España de los años setenta era un país en transformación. La modernización económica de las décadas anteriores había creado expectativas de progreso y bienestar entre amplios sectores de la población. Sin embargo, la crisis económica y las limitaciones del sistema político autoritario generaron una creciente insatisfacción social. Este descontento se expresó en una amplia variedad de movimientos y luchas, que incluían huelgas laborales, protestas estudiantiles y manifestaciones en favor de las libertades democráticas.

La conflictividad laboral se convirtió en un elemento central de la vida social de la época. Los trabajadores, organizados en sindicatos como Comisiones Obreras y UGT,

reclamaban mejores salarios, condiciones laborales dignas y el reconocimiento de sus derechos. Estas demandas se enfrentaban a la represión estatal, que recurría con frecuencia al uso de la fuerza para sofocar las huelgas y manifestaciones. Los sucesos de Vitoria en 1976, donde la Policía disparó contra trabajadores en huelga, son un ejemplo de la violencia que caracterizó este periodo.

A pesar de las dificultades, la sociedad española mostró una notable capacidad de organización y movilización. Las demandas por un cambio político y económico se articularon en torno a un deseo de cohesión social, entendido como la necesidad de construir un proyecto común que superara las divisiones impuestas por el franquismo. Este anhelo de unidad y progreso fue clave para que las distintas fuerzas políticas, sociales y económicas encontraran puntos de acuerdo en los Pactos de la Moncloa, firmados en 1977.

La transición hacia la democracia estuvo profundamente influida por este deseo de cohesión social. Los Pactos de la Moncloa no solo representaron un esfuerzo por abordar la crisis económica, sino también por garantizar un clima de estabilidad y confianza que permitiera consolidar las nuevas instituciones democráticas. Este consenso, aunque no exento de tensiones y críticas, fue fundamental para evitar una ruptura traumática y para sentar las bases de un modelo político más pluralista y representativo.

### **3 LOS ACUERDOS DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA**

Los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977, se desarrollaron en varias fases marcadas por reuniones clave entre el Gobierno, los principales partidos políticos y representantes de la sociedad civil. Este acuerdo fue un hito en la transición democrática española, dirigido a abordar la crisis económica y garantizar la estabilidad política.

La primera fase se inició en septiembre de 1977, cuando el presidente Adolfo Suárez convocó a los líderes políticos para explorar un consenso nacional. Participaron representantes de partidos clave como Unión de Centro Democrático (UCD), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Comunista de España (PCE), Alianza Popular (AP) y otros grupos minoritarios, además de sindicatos como Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) y organizaciones empresariales.

El 22 de octubre, comenzaron las reuniones formales presididas por Adolfo Suárez y con la participación de representantes de nueve grupos parlamentarios: Enrique Tierno Galván (PSP), Santiago Carrillo (PCE), José María Triginer (Federación catalana PSOE), Joan Raventos (PSC), Felipe González (PSOE), Juan Ajuriaguerra (PNV), Manuel Fraga (AP), Leopoldo Calvo Sotelo (UCD) y Miguel Roca (Minoría Catalana). Los Pactos fueron rubricados en el Palacio de la Moncloa, marcando un ejemplo de consenso político y social en un contexto de crisis económica y transición democrática.

Esta segunda fase se centró en la redacción y firma de los acuerdos. Estos se dividieron en dos grandes bloques: medidas económicas, destinadas a estabilizar la crisis económica y contener la inflación, y reformas sociales, orientadas a consolidar derechos fundamentales.

Los Pactos de la Moncloa fueron aprobados el 25 de octubre de 1977 en una reunión celebrada en el Palacio de la Moncloa, tras intensas negociaciones. Este acuerdo histórico fue refrendado por las primeras Cortes democráticas surgidas de las elecciones de junio de 1977. Una vez firmados, los pactos comenzaron a implementarse de manera inmediata, entrando en vigor progresivamente mediante decretos y normativas específicas que desarrollaban las medidas acordadas. Su propósito principal era abordar la grave crisis económica que afectaba al país, estabilizar la economía y preparar las bases sociales y económicas de la naciente democracia. La aprobación y aplicación de los pactos simbolizaron un ejercicio de consenso político y social en un momento clave de la Transición española.

#### **4 CONTENIDO NORMATIVO DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA**

El contenido normativo de los Pactos de la Moncloa refleja un conjunto de medidas económicas, sociales y políticas destinadas a estabilizar España durante un momento de transición crítica. Estas medidas se dividieron en dos ámbitos principales: los acuerdos sobre la reforma económica y los acuerdos sobre derechos y libertades. En conjunto, constituyeron un marco de actuación para abordar las profundas crisis económica y social, así como para consolidar las bases del nuevo sistema democrático.

En el ámbito económico, las reformas se orientaron a combatir la inflación, reducir el déficit público y estabilizar la economía, que había sido severamente golpeada por la crisis del petróleo de 1973. Entre las medidas más destacadas se encontró la limitación de los incrementos salariales, lo que implicó un esfuerzo de contención por parte de los

sindicatos, y la reestructuración fiscal, que buscaba aumentar los ingresos del Estado y redistribuir la carga tributaria de manera más equitativa. Estas medidas incluyeron una reforma del sistema tributario para fortalecer los impuestos directos y reducir la dependencia de los indirectos, que eran considerados regresivos.

Además, se establecieron políticas dirigidas a fomentar la inversión y modernizar el tejido productivo del país. La creación del Instituto Nacional de Empleo (INEM) fue una de las iniciativas clave para abordar el problema del desempleo, que había alcanzado niveles alarmantes. También se implementaron programas para controlar el gasto público y promover la eficiencia en la gestión de los recursos estatales.

En el plano social y político, los acuerdos incluyeron el reconocimiento de derechos fundamentales como la libertad de expresión, reunión y asociación, que habían sido severamente restringidos durante la dictadura franquista. Estos avances fueron cruciales para crear un clima de confianza y diálogo entre las diferentes fuerzas políticas y sociales, lo que permitió reducir la conflictividad y avanzar hacia la consolidación democrática.

Por otro lado, los Pactos también abordaron la necesidad de reforzar el estado del bienestar. Se realizaron esfuerzos por mejorar la cobertura de la Seguridad Social y garantizar el acceso equitativo a los servicios públicos, lo que contribuyó a reducir las desigualdades sociales. Estas medidas sentaron las bases para la creación de un modelo de protección social más amplio y sostenible en el tiempo.

En definitiva, el contenido normativo de los Pactos de la Moncloa demostró ser una hoja de ruta pragmática y equilibrada que permitió afrontar los retos más urgentes del momento. Su éxito radicó en la capacidad de generar consenso entre actores con intereses divergentes y en su enfoque integral, que combinó medidas económicas con reformas sociales y políticas. Estos acuerdos no solo lograron estabilizar la economía y reducir la conflictividad social, sino que también sentaron las bases para el desarrollo de un sistema democrático en España.

#### **4.1 Acuerdos sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía**

El acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma económica, aprobado el 27 de octubre de 1977, respondió a una situación crítica de la economía española, caracterizada por tres grandes desequilibrios: una alta inflación persistente, un descenso significativo en la producción y la inversión que generaba un elevado

desempleo, y un desequilibrio severo en los intercambios internacionales. Estos problemas internos se agravaban por un contexto global de incertidumbre económica, donde aún no se vislumbraban signos claros de recuperación.

Ante este panorama, el Gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria reconocieron la urgencia de actuar conjuntamente. Las medidas adoptadas incluyeron acciones inmediatas para estabilizar la economía, como el control de la inflación y el fomento del empleo, y reformas estructurales destinadas a transformar el sistema económico. Este enfoque dual buscaba no solo superar la crisis a corto plazo, sino también consolidar un modelo de desarrollo económico más equitativo y eficiente, en sintonía con los valores democráticos emergentes en España.

Estas medidas y acciones se concretan en los siguientes ámbitos y contenidos:

#### 4.1.1 *Política de saneamiento económico*

Las medidas de saneamiento económico se estructuran en cuatro ámbitos principales: política presupuestaria, monetaria, de precios y rentas, y de empleo. En cada área, la intervención gubernamental se guiará por los siguientes principios y directrices:

##### 4.1.1.1 Presupuestos del Estado y de la Seguridad Social.

La política presupuestaria de 1978 se orientó a la contención del gasto y al fortalecimiento social y económico. Los gastos consuntivos del Estado y la Seguridad Social se limitaron al 21,4%, alineados con el crecimiento del PIB, mientras que la inversión pública creció un 30% para fomentar el empleo. Se destinaron 60.000 millones de pesetas al seguro de desempleo y 40.000 millones a la Seguridad Social para compensar la reducción de cuotas.

Se emitieron 40.000 millones en deuda pública para construir escuelas, y el déficit estatal se fijó en 73.000 millones como máximo, preservando la demanda interna. La reforma fiscal incrementó la progresividad de los impuestos, y las cuotas de la Seguridad Social no podrán crecer más del 18% respecto a 1977, aumentando la contribución estatal al 8,2% en 1978, con una meta del 20% en 1983. Además, se priorizó la mejora de las pensiones más bajas y la extensión del seguro de desempleo, buscando un equilibrio entre austeridad y justicia social. Estas políticas combinan austeridad, inversión estratégica y redistribución para equilibrar el gasto público y proteger el empleo.

#### 4.1.1.2 Política monetaria

La política monetaria diseñada en el Programa Económico se orienta hacia la estabilización y el saneamiento económico. Busca desacelerar la inflación limitando el crecimiento monetario al 17% anual. El recurso del Tesoro al Banco de España no superará los 14.000 millones de pesetas, y el crédito oficial se restringirá a 190.000 millones, priorizando sectores como exportación, agricultura, vivienda y pesca, con atención especial a pymes. Las Cajas de Ahorros financiarán preferentemente a pymes y Corporaciones Locales, y se establecerán mecanismos para equilibrar el crédito privado entre empresas grandes y pequeñas. Además, se propone una Comisión Parlamentaria para supervisar la política monetaria y las instituciones financieras.

#### 4.1.1.3 Política de precios.

La política de precios busca mitigar el impacto de los precios en la economía y proteger a los sectores más vulnerables. Se implementará un control temporal de precios para regular productos esenciales y monopolísticos, limitando su incidencia en el costo de vida. Además, se creará un indicador específico para medir la evolución de precios en productos básicos destinados a las rentas bajas, con la participación activa de empresarios, consumidores y sindicatos. Finalmente, se reformarán los organismos de control de precios para garantizar mayor transparencia y colaboración mediante la inclusión de asesoramiento de empresarios, consumidores y sindicatos.

#### 4.1.1.4 Política de rentas

La política de rentas establece un crecimiento máximo de la masa salarial bruta del 20% en 1978 (22% incluyendo antigüedad y ascensos), priorizando mejoras en los salarios más bajos. Las empresas que no cumplan estas normas perderán ayudas fiscales y crediticias, y en casos extremos podrán reducir plantillas hasta un 5%. Las normas salariales podrán revisarse si la inflación supera ciertos límites, y se fomentará una distribución equitativa de los incrementos salariales, asignando al menos la mitad de forma lineal entre los trabajadores. Además, se promoverá la transparencia mediante la mejora de la información periódica sobre los resultados de las empresas, asegurando su difusión responsable entre las fuerzas sociales participantes.

#### 4.1.1.5 Empleo

Se implementarán medidas para mejorar la eficacia del seguro de desempleo y fomentar la creación de empleo, priorizando el empleo juvenil, la contratación temporal de

beneficiarios del subsidio de paro sin pérdida de derechos y las zonas con altos índices de desempleo. A partir del 1 de noviembre de 1977, el Estado cubrirá el 50% de las cotizaciones a la Seguridad Social en contratos temporales para estos casos, fomentando nuevos puestos de trabajo y la incorporación laboral de jóvenes.

#### 4.1.2 *Reforma fiscal*

La reforma fiscal planteada en el marco de los Pactos de la Moncloa busca modernizar y equilibrar el sistema tributario español con un enfoque progresivo, eficiente y alineado con los estándares europeos.

Se introduce un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que tendrá carácter global, personal y progresivo. Este impuesto reduce la carga sobre las rentas modestas, aplicando tipos moderados gracias a una base más amplia y un cumplimiento más estricto. Además, el nuevo Impuesto sobre el Patrimonio se armonizará en su estructura con el de la renta, y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se simplificará y coordinará con el impuesto sobre el patrimonio.

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades se eliminarán exenciones innecesarias y tratamientos privilegiados, incentivando únicamente la inversión que cree empleo. La reorganización de la imposición indirecta racionalizará el consumo y las transmisiones de bienes. Se implementa un Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) condicionado a un entorno económico favorable, minimizando el impacto en los precios.

Por último, la estructura recaudatoria será más equitativa, logrando paridad entre impuestos directos e indirectos en 1978, con una tendencia hacia una mayor progresividad en la financiación del gasto público. Se espera que los ingresos tributarios aumenten su proporción respecto al PIB en aproximadamente un punto porcentual en comparación con 1977, reforzando la sostenibilidad fiscal del Estado.

#### 4.1.3 *Perfeccionamiento del control del gasto público*

El perfeccionamiento del control del gasto público establece un conjunto de medidas destinadas a garantizar una gestión más eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos.

Se implementarán presupuestos por programas desde 1979 en áreas clave como Sanidad, Seguridad Social y Obras Públicas, con especificación territorial y controles de legalidad, auditoría y eficacia. El Tribunal de Cuentas será regulado para garantizar su independencia, y se crearán Subcomisiones parlamentarias para supervisar

subvenciones, gastos fiscales y retribuciones del sector público, promoviendo mayor transparencia y eficiencia.

#### 4.1.4 *Política educativa*

La política educativa se orienta hacia la democratización del sistema, promoviendo la participación de todos los sectores y mejorando la calidad y homogeneidad de la enseñanza entre centros estatales y no estatales.

Se prioriza la gratuidad progresiva de la enseñanza. En los centros estatales, se implementará un Plan Extraordinario de Escolarización con 40.000 millones de pesetas para crear 400.000 plazas en Educación General Básica, 200.000 en preescolar y 100.000 en Bachillerato. En los centros no estatales, se revisará el sistema de financiación, con la posibilidad de establecer un estatuto que regule la participación de padres y profesores y garantice el uso adecuado de los fondos públicos.

Además, se incorporarán lenguas y contenidos culturales regionales, y se agilizará la construcción de infraestructuras con apoyo de organismos públicos.

#### 4.1.5 *Política de urbanismo, suelo y vivienda*

La política busca agilizar el uso del suelo urbano, priorizando proyectos de construcción en suelo público y promoviendo viviendas sociales para rentas bajas. Se aplicarán impuestos para penalizar la especulación y recuperar plusvalías, y se fomentará la adquisición de suelo por instituciones públicas. Además, se garantizará la financiación para viviendas sociales, priorizando el alquiler, y se incentivará el uso de viviendas desocupadas. También se promoverá la descentralización y la creación de un mercado hipotecario más amplio.

#### 4.1.6 *Reforma de la seguridad social*

La reforma de la Seguridad Social se fundamenta en la democratización de su gestión y en la eficacia redistributiva de sus prestaciones. Se prevé una reestructuración de las Entidades Gestoras bajo principios de simplificación, descentralización y eficiencia, transfiriendo algunos servicios al Estado. La gestión será controlada a nivel local y estatal con representación igualitaria de trabajadores, empresarios y Administración Pública, garantizando calidad y transparencia.

En cuanto a la financiación, se establecerá un sistema progresivo basado en los ingresos reales, con un aumento de la aportación estatal del 3,5% en 1977 al 8,2% en 1978, con el objetivo de alcanzar el 20% en 1983. Respecto a las prestaciones, se controlará el

gasto en productos farmacéuticos mediante precios regulados, ajustes en la participación de los beneficiarios y un estudio para racionalizar la industria nacional. Las pensiones tendrán un aumento global del 30% en 1978, priorizando las más bajas.

La reforma del Seguro de Desempleo incluye un traspaso progresivo de su financiación al Estado, con mayor supervisión de los censos y oficinas de colocación, además de la ampliación de prestaciones para casos excepcionales y un tope máximo que garantice progresividad. En el ámbito agrícola, se busca equiparar el Régimen Especial Agrario al Régimen General.

En salud y asistencia sanitaria, se propone actualizar las normas de medicina preventiva, incorporar la psiquiatría como prestación, y elaborar un catálogo de enfermedades profesionales. Estas reformas consolidan un sistema más inclusivo y eficiente, adaptado a las necesidades económicas y sociales de la época.

#### *4.1.7 Reforma del sistema financiero*

La reforma del sistema financiero busca modernizar y optimizar su estructura, destacando la regulación de los órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial, con un enfoque hacia la financiación en el mercado y mayor similitud operativa con la banca privada. Se priorizará el papel de las Cajas de Ahorros en la financiación de pequeñas y medianas empresas, vivienda, agricultura y pesca, asegurando la representación de impositores y gobiernos autonómicos en sus órganos de gobierno.

Las Cajas Rurales pasarán al control del Ministerio de Economía y el Banco de España, equiparando su supervisión a la de la banca privada. Se revisarán las normas sobre incompatibilidades bancarias y se limitará la concesión de créditos a sociedades en las que altos cargos de las entidades bancarias tengan una participación significativa. En el mercado de capitales se fomentarán emisiones de renta fija y se eliminarán obstáculos en el mercado hipotecario. Además, se revisará la legislación sobre mediación financiera e inversión colectiva para impulsar su desarrollo y liberalización.

Esta reforma pretende fortalecer la transparencia, la regulación eficiente y el acceso al crédito, fomentando actividades productivas y el desarrollo económico.

#### *4.1.8 Política agrícola, pesquera y de comercialización*

La política agrícola prioriza la ordenación de cultivos para reducir desequilibrios, una nueva Ley de Arrendamientos Rústicos para mejorar el acceso a la tierra, y la reforma de precios agrícolas con participación de sindicatos. Se promueve el fortalecimiento de

cooperativas, el desarrollo de seguros agrarios y la modernización de las Cámaras Agrarias y Cajas Rurales.

En pesca, se extenderán las aguas jurisdiccionales a 200 millas, se reestructurará el sector y se defenderá el acceso a caladeros tradicionales. Se prioriza la investigación, la ordenación de pesca litoral y una política comercial adaptada al sector.

En comercialización, se mejorará la estructura productiva, eliminando intermediarios innecesarios, modernizando el comercio minorista y fomentando cooperativas para que los productores participen más activamente en la distribución. Además, se fortalecerá la regulación de mercados, asegurando competencia y calidad, y se transformará la Comisaría General de Abastecimientos para promover la libertad de mercado.

#### *4.1.9 Política energética y estatuto de la empresa pública*

La política energética prioriza el ahorro, la diversificación de fuentes, el desarrollo de recursos nacionales y las energías alternativas para reducir la dependencia exterior y mejorar la sostenibilidad. Se reordenará el sector para optimizar la coordinación administrativa y garantizar seguridad y eficiencia en los subsectores de hidrocarburos, electricidad y nuclear.

El Estatuto de la Empresa Pública, previsto para 1978, establecerá control parlamentario, descentralización, supervisión financiera y participación de trabajadores y consumidores. Además, regulará incompatibilidades en la administración y garantizará igualdad de condiciones con las empresas privadas.

#### *4.1.10 Criterios para la adaptación a las instituciones*

El Acuerdo se adaptará a la legislación vigente sobre instituciones autonómicas provisionales, ajustando la distribución de competencias dentro de un marco de unidad de la política económica española. Los firmantes consideran que estas medidas representan el inicio para superar la crisis económica de la época.

### **4.2 Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política**

El consenso alcanzado entre el 8 y el 26 de octubre de 1977 estableció objetivos legislativos a corto plazo, centrados en reformas urgentes para adaptar el ordenamiento jurídico a la nueva realidad democrática. Estas líneas directrices no limitan la competencia de las Cortes ni condicionan la regulación definitiva en cumplimiento de los mandatos constitucionales.

#### 4.2.1 *Libertad de expresión*

En materia de prensa, se mantendrá el depósito previo de publicaciones, pero el secuestro sólo podrá ordenarse por autoridad judicial tras denuncia. Los denunciantes podrán proponer notas de rectificación o aclaración, cuya publicación implica el perdón del ofendido. Los procedimientos judiciales serán breves, y las responsabilidades y compensaciones se ajustarán al Código Penal y criterios objetivos.

En cuanto a secretos oficiales, se revisarán los supuestos legales para declarar una materia como confidencial, con competencias asignadas al Consejo de Ministros y autoridades militares en defensa nacional.

#### 4.2.2 *Medios de comunicación social de titularidad estatal*

Se creará un Consejo provisional con miembros designados por el Gobierno y el Parlamento para elaborar el Estatuto Jurídico de RTVE, supervisar su objetividad informativa y controlar su funcionamiento, especialmente el gasto. Además, una Subcomisión del Congreso, junto con el Gobierno, definirá normas sobre agencias de noticias, medios estatales y emisoras de radio, incluyendo criterios específicos para programas regionales.

#### 4.2.3 *Derecho de reunión*

La reforma del derecho de reunión propone eximir de control administrativo reuniones privadas con menos de 50 personas o de partidos políticos en su funcionamiento interno. Las reuniones en locales cerrados tendrán libertad con comunicación previa, pudiendo ser disueltas si se producen alteraciones graves. Para concentraciones de más de 500 personas, la autoridad podrá suspenderlas si sus fines son delictivos.

Las manifestaciones en lugares públicos mantendrán el régimen actual de autorización previa con silencio positivo, pero se podrán limitar para minimizar el impacto en el tráfico o actividades laborales. Se establecerá un proceso judicial ágil para garantizar el ejercicio del derecho y se responsabilizará a los organizadores por incumplimientos o daños. Estas medidas buscan equilibrar el derecho de reunión con la protección de derechos de terceros y la libertad de circulación.

#### 4.2.4 *Derecho de asociación política*

La reforma propone adaptar las leyes vigentes para garantizar la organización democrática de los partidos, inscripciones automáticas salvo acción judicial, y competencia exclusiva de los tribunales para su suspensión o disolución. Además, se

implementará un proceso judicial ágil y un sistema de financiación estatal basado en resultados electorales.

#### *4.2.5 Código penal*

La reforma aborda la despenalización del adulterio, amancebamiento y anticonceptivos, y modifica la tipificación de delitos como el rapto y el estupro. También elimina delitos vinculados a las Leyes Fundamentales y revisa los delitos contra las libertades públicas, limitando reuniones ilícitas a fines delictivos y suprimiendo propagandas ilegales. Se reintroduce la apología del delito y se tipifican abusos contra libertades por parte de funcionarios. Además, se ajustan las cuantías económicas para actualizar penas y multas según la desvalorización monetaria reciente.

#### *4.2.6 Ley de enjuiciamiento criminal*

La reforma garantiza asistencia letrada desde la detención y devuelve a los jueces la discrecionalidad sobre la situación del procesado, modificando el artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

#### *4.2.7 Código de justicia militar*

La reforma del Código de Justicia Militar limita su competencia a delitos, lugares y personas estrictamente militares, fortalece las garantías procesales y transfiere a tribunales ordinarios los casos de Fuerzas de Orden Público en funciones civiles.

#### *4.2.8 Orden público*

La reforma de la Ley de Orden Público redefine su concepto bajo principios democráticos, priorizando la protección de libertades públicas, derechos humanos y la consolidación de la democracia. El terrorismo será tipificado en el Código Penal común, eliminando referencias en leyes especiales, y se fortalecerá la protección penal de las Fuerzas de Orden Público. La potestad sancionadora garantizará audiencia previa, evitará dobles sanciones y permitirá recursos sin pagos previos. Además, se potenciarán las capacidades de respuesta ante emergencias y la prevención del terrorismo, incluyendo la creación de una unidad de policía judicial especializada.

#### *4.2.9 Reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público*

La reforma organiza las Fuerzas de Orden Público en un Cuerpo civil (Policía General) para investigación criminal y dos Cuerpos militares (Policía Armada y Guardia Civil) para seguridad pública. El mando recaerá en el Ministerio del Interior, con funciones específicas para cada cuerpo según zonas y competencias. Se promueve la

intercomunicación entre cuerpos, la creación de unidades especializadas (judiciales y de proximidad) y el fortalecimiento de las policías locales. Además, se revisará la formación y reglamentación para optimizar su desempeño y coordinación.

## **5 BALANCE Y CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS**

Tras la firma de los Pactos de la Moncloa en octubre de 1977, se estableció un conjunto de medidas económicas y políticas destinadas a estabilizar la situación crítica que atravesaba España. Anteriormente se analizaron en detalle los acuerdos que componían este esfuerzo histórico, destacando los compromisos alcanzados entre las principales fuerzas políticas, sindicatos y representantes empresariales. Estos acuerdos marcaron una hoja de ruta para abordar problemas como la inflación descontrolada, el desempleo creciente y las desigualdades sociales, mientras se buscaba consolidar la transición democrática.

A continuación, se analiza el grado de cumplimiento de algunos de los aspectos abordados por los acuerdos económicos, evaluando si las medidas adoptadas lograron los objetivos propuestos y cómo fueron implementadas por el Gobierno. Este análisis detalla no solo las normativas promulgadas, sino también las estrategias empleadas, los desafíos enfrentados y los resultados obtenidos en aspectos clave como las políticas salariales, la creación de empleo y la reforma de la Seguridad Social. De esta forma, se examina cómo el consenso inicial se tradujo en acciones concretas y en avances significativos para estabilizar la economía y fortalecer la cohesión social del país.

### **5.1 Política de rentas y salarios**

La implementación de las políticas de rentas y salarios derivadas de los Pactos de la Moncloa representó un esfuerzo integral por estabilizar la economía española durante el periodo de transición democrática. A través de un conjunto normativo que incluyó decretos y órdenes ministeriales, se buscó frenar la inflación, proteger a los sectores más vulnerables y sentar las bases para una modernización económica sostenible. Este epígrafe aborda los seis instrumentos principales que estructuraron estas políticas, analizando su contenido y alcance.

Con este objetivo, el Real Decreto-ley 43/1977, sobre política salarial y empleo<sup>1</sup>, promulgado en noviembre, buscó equilibrar el control de la inflación, la protección del poder adquisitivo y la libertad de negociación colectiva, en un contexto de alta inflación y desestructuración del mercado laboral. Estableció límites concretos al crecimiento de los salarios, fijando un máximo del 20% en términos brutos para 1978, ampliable al 22% con antigüedad o ascensos. Su diseño combinó la contención inflacionaria con la redistribución, obligando a que al menos el 50% de los incrementos salariales beneficiaran a los trabajadores con menores ingresos. Además, se introdujo un mecanismo de revisión salarial vinculado al IPC, condicionado a su crecimiento por encima del 11,5% en el primer semestre de 1978, permitiendo ajustes adaptados a las circunstancias económicas.

El decreto también suspendió las cláusulas automáticas de revisión salarial en los convenios colectivos, modificando significativamente la negociación salarial al exigir una renegociación bajo los nuevos parámetros. Aunque esta medida generó tensiones laborales, fue considerada esencial para controlar la inflación.

Para incentivar el cumplimiento, se ofrecieron beneficios fiscales y crediticios a las empresas que respetaran los límites salariales, mientras que las que los incumplieran enfrentaban sanciones severas. Asimismo, se fomentó el empleo juvenil mediante reducciones en las cotizaciones sociales para empresas que contrataran jóvenes en programas experimentales.

Por su parte, el Real Decreto-ley 44/1977<sup>2</sup>, introdujo una ampliación excepcional de las prestaciones por desempleo para proteger a los sectores más vulnerables del mercado laboral en un contexto de grave crisis económica. El decreto extendió en seis meses el plazo máximo de percepción de las prestaciones por desempleo durante 1978, aplicable únicamente a quienes hubieran agotado el subsidio regular y cumplieran ciertos criterios. Los beneficiarios, que continuarían recibiendo la misma cuantía del subsidio, salvo ajustes por el salario mínimo interprofesional, incluían: trabajadores con

---

<sup>1</sup> Real Decreto-Ley 43/1977, de 25 de noviembre (Jefatura), sobre Política Salarial y Empleo. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 283, de 26 de noviembre de 1977.

<sup>2</sup> Real Decreto-Ley 44/1977, de 21 de diciembre (jefatura), sobre ampliación del plazo de percepción de las prestaciones por desempleo de la seguridad social en supuestos excepcionales. Publicado en el boletín oficial del estado número 308, de 26 de diciembre de 1977.

discapacidad, mayores de 60 años sin acceso a pensiones, y personas de entre 55 y 60 años con significativas responsabilidades familiares.

Además, se implementó un procedimiento simplificado para solicitar la prórroga, agilizando la gestión y minimizando los retrasos burocráticos. Esta iniciativa reforzó la protección social y la cohesión en un momento crítico, demostrando el compromiso del Gobierno con la justicia redistributiva y la adaptación de las políticas públicas a las necesidades de los ciudadanos.

El Real Decreto-ley 3/1978<sup>3</sup>, promulgado en enero, prorrogó y ajustó las limitaciones establecidas por el Real Decreto-ley 18/1976<sup>4</sup>, con el objetivo de regular las rentas de arrendamientos urbanos y la distribución de beneficios empresariales en un contexto económico crítico.

Se limitaron las subidas de alquileres a las variaciones del IPC, garantizando ajustes razonables y protegiendo a los inquilinos de aumentos desproporcionados. Excepcionalmente, se permitieron incrementos fuera de este límite para cubrir servicios, obras necesarias y reparaciones. Respecto a los beneficios empresariales, se prorrogó la limitación de beneficios para los Consejos de Administración y juntas directivas, promoviendo una distribución equitativa en un contexto de ajuste económico.

En el ámbito presupuestario, la Ley 1/1978<sup>5</sup> definió los Presupuestos Generales del Estado para ese año, asignando 1,433 billones de pesetas al Estado, 204.210 millones a organismos autónomos y 1,285 billones a la Seguridad Social. Esta ley priorizó la estabilidad fiscal, el control del gasto público, la financiación de sectores estratégicos y la regulación de las retribuciones del personal estatal.

Se destinaron recursos significativos a sectores estratégicos como la educación y el transporte, al tiempo que se restringía el gasto mediante la limitación de los créditos extraordinarios al 1,5% del gasto total. Esta ley también reguló las retribuciones del personal público, estableciendo incrementos salariales entre el 14% y el 25%, con mínimos garantizados para las pensiones de jubilación y familiares.

---

<sup>3</sup> Real Decreto-Ley 3/1978, de 4 de enero (jefatura), sobre limitación de determinadas rentas. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 8, de 10 de enero de 1978.

<sup>4</sup> Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 244, de 11 de octubre de 1976.

<sup>5</sup> Ley 1/1978, de 19 de enero (Jefatura), de Presupuestos Generales del Estado para 1978. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 17, de 20 de enero de 1978.

Financieramente, se autorizó la emisión de deuda interior y exterior, con 78.300 millones de pesetas para inversiones públicas y 110.000 millones para crédito oficial, ampliables en 40.000 millones para necesidades urgentes. Estas medidas reflejaron un enfoque pragmático que combinó sostenibilidad fiscal con impulso al desarrollo económico.

Las órdenes ministeriales complementaron estas disposiciones. La Orden de 27 de enero de 1978<sup>6</sup>, publicada en febrero, reguló la actualización de las pensiones militares en cumplimiento de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1978, alineándolas con el sistema retributivo establecido en el Real Decreto-ley 22/1977<sup>7</sup>. Las pensiones anteriores al 1 de enero de 1978 se actualizaron mediante coeficientes específicos según el rango militar, garantizando un sueldo base mínimo de 180.000 pesetas anuales y fijando pensiones mínimas de 9.300 pesetas mensuales para jubilaciones y 6.000 pesetas para pensiones familiares. Además, se aseguró que ningún incremento fuera inferior al 20% respecto a diciembre de 1977.

La actualización se realizó de oficio, con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 1978, aplicándose únicamente a pensiones en nómina y quedando pendiente para aquellas en proceso de regularización administrativa. Esta medida reforzó la equidad y consistencia en las pensiones militares, consolidando su alineación con las reformas salariales de los trabajadores en activo.

La Orden de 27 de enero de 1978 también incluyó disposiciones para la actualización de las pensiones civiles, asegurando aumentos proporcionales y mínimos de percepción similares a los militares. Alineó los haberes pasivos de los funcionarios con las reformas salariales, garantizando equidad y protección a los jubilados del sector público.

En conjunto, estas normativas reflejan un enfoque integral para abordar los desafíos económicos de la época. Cada una de ellas contribuyó a estabilizar la economía, redistribuir recursos y proteger a los sectores más vulnerables, consolidando las bases para una transición económica y social exitosa en España. Este marco normativo no solo

---

<sup>6</sup> Orden de 27 de enero de 1978 (Hacienda), sobre actualización de haberes pasivos de carácter militar. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 28, de 2 de febrero de 1978.

<sup>7</sup> Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 83, de 7 de abril de 1977.

ilustra el compromiso político de los Pactos de la Moncloa, sino que también subraya la importancia del consenso en la superación de crisis estructurales.

## **5.2 Política de empleo.**

La política de empleo implementada en el marco de la crisis económica de los años setenta se estructuró a través de diversas normativas y acuerdos que reflejaron un esfuerzo coordinado del gobierno para abordar el paro forzoso, agrícola estacional y juvenil, así como fomentar el desarrollo económico mediante la inversión pública.

El Real Decreto 3397/1977, de 28 de octubre<sup>8</sup>, estableció un enfoque territorial para mitigar el desempleo mediante programas extraordinarios liderados por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). Este decreto permitió que las obras de acondicionamiento de vías urbanas en dichas zonas fueran consideradas de interés general, siempre que beneficiaran a la comarca en su conjunto y contarán con el informe favorable de las autoridades provinciales. Además, se autorizó al IRYDA a prestar auxilios técnicos en obras promovidas por Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos rurales con presupuestos inferiores a 3.000.000 de pesetas.

Estas medidas se dirigieron especialmente a regiones más afectadas por la crisis, promoviendo tanto el empleo como la cohesión territorial.

El Acuerdo sobre Inversiones Públicas y Acción Regional, del 1 de diciembre de 1977<sup>9</sup> movilizó más de 6.000 millones de pesetas en proyectos de infraestructura, como transportes, obras públicas y viviendas, destinados a generar empleo en zonas críticas. Este esfuerzo destacó por su capacidad de combinar la mejora de servicios públicos esenciales con la creación de oportunidades laborales en las zonas más afectadas por el paro.

El Real Decreto 3280/1977, promulgado el 9 de diciembre de 1977<sup>10</sup>, estableció un régimen de bonificación en las cuotas a la Seguridad Social para las empresas que contrataran temporalmente a trabajadores perceptores del subsidio por desempleo.

---

<sup>8</sup> Real Decreto 3397/1977, de 28 de octubre (agricultura), sobre actuación del instituto nacional de reforma y desarrollo agrario en los programas extraordinarios del gobierno para mitigar el paro forzoso. Publicado en el boletín oficial del estado número 11, de 13 de enero de 1978.

<sup>9</sup> Acuerdo sobre inversiones públicas y acción regional. Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 1977.

<sup>10</sup> Real decreto 3280/1977, de 9 de diciembre (presidencia del gobierno), por el que se dictan normas sobre derecho de bonificación en las cuotas a la seguridad social. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 308, de 26 de diciembre de 1977.

Esta medida, diseñada para incentivar el empleo en un contexto de alto desempleo, otorgaba una bonificación del 50% de las cuotas, incluyendo las relacionadas con accidentes de trabajo, durante un período determinado según la duración del contrato. Las contrataciones debían formalizarse mediante las Oficinas de Empleo, cumpliendo requisitos específicos, como la duración mínima de 60 días y máxima de dos años. Además, se excluía a las empresas que hubieran presentado expedientes de regulación de empleo, despedido previamente al trabajador o solicitado autorizaciones de ajuste laboral. El decreto también garantizaba a los trabajadores contratados el derecho a reanudar el subsidio por desempleo tras el cese en el empleo.

El Real Decreto 3281/1977, de 16 de diciembre<sup>11</sup>, implementó un programa experimental orientado a combatir el desempleo juvenil, promoviendo la contratación temporal de jóvenes y facilitando su integración al mercado laboral. Enfocado en localidades y sectores con mayor desempleo juvenil, priorizó empresas que pudieran generar empleo estable y ofrecer formación profesional.

El programa incluyó bonificaciones del 50% en las cuotas a la Seguridad Social para las empresas participantes, dependiendo de la duración del contrato, que oscilaba entre seis meses y dos años. Además, fomentó la incorporación de jóvenes con formación profesional y universitarios menores de 25 años, así como de trabajadores sin titulación, combinando su contratación con formación profesional acelerada. Este programa subrayó la necesidad de articular esfuerzos conjuntos entre el Estado y el sector empresarial, promoviendo acciones formativas y reconversión profesional.

Con su entrada en vigor el 1 de enero de 1978, estas dos normativas subrayaron el compromiso del Gobierno de fomentar el empleo, de manera significativa entre los jóvenes, integrando incentivos económicos y medidas de formación, y aliviar la presión económica sobre las empresas en un período de crisis laboral.

El Acuerdo de Financiación de Viviendas Sociales, del 21 de diciembre de 1977, aprobó la concesión de préstamos para la construcción de viviendas sociales como parte del

---

<sup>11</sup> REAL DECRETO 3281/1977, de 16 de diciembre (Presidencia del Gobierno), para desarrollo de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 43/1977, de 25 de noviembre, sobre política salarial y empleo (empleo juvenil.) Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 308, de 26 de diciembre de 1977.

esfuerzo para combatir el desempleo, en cumplimiento del Real Decreto-ley 39/1977<sup>12</sup>, que asignó un crédito extraordinario de 20.000 millones de pesetas. Este crédito estaba destinado a financiar proyectos de obras públicas, particularmente en áreas con altos índices de paro.

El Consejo de Ministros autorizó contratos para la construcción de viviendas sociales, incluyendo préstamos a promotores y entidades, con el objetivo de iniciar rápidamente las obras. Estas inversiones, destinadas principalmente al sur de España y Canarias, financiaron miles de viviendas en localidades como Badajoz, Cádiz, Sevilla y Málaga, alcanzando importes que superaron los 100 millones de pesetas por proyecto.

Este esfuerzo subrayó el compromiso del gobierno con la creación de empleo a través de la infraestructura y el desarrollo regional, proporcionando soluciones inmediatas a la crisis laboral y mejorando las condiciones habitacionales en zonas vulnerables.

Cabe resaltar el Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 1977<sup>13</sup>, que aprobó el plan de actuaciones extraordinarias del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), dirigido a mitigar el desempleo en zonas rurales. Con este plan se garantizó la continuidad del empleo rural en Andalucía, Extremadura y Canarias tras finalizar los planes de 1977.

Además del impacto laboral, las actuaciones del ICONA tienen un efecto positivo en la mejora de la infraestructura viaria de los montes, tratamientos forestales, creación de nuevas masas forestales y pastizales, zonas recreativas y defensa contra incendios. Estas acciones no solo generan empleo, sino que fortalecen la economía forestal y contribuyen a reducir el déficit de importación de madera, apoyando la balanza de pagos del país.

Por último, el Acuerdo del 17 de febrero de 1978<sup>14</sup> estableció un plan de medidas urgentes para combatir el desempleo agrícola estacional en 12 provincias españolas gravemente afectadas. Estas medidas incluyen la asignación de fondos significativos

---

<sup>12</sup> Real Decreto-ley 39/1977, de 9 de agosto, sobre concesión de varios créditos extraordinarios, destinados a realizar inversiones urgentes para combatir el paro. Publicado en «BOE» núm. 190, de 10 de agosto de 1977.

<sup>13</sup> Acuerdo por el que se aprueba el plan de actuaciones extraordinarias del ICONA para paliar las situaciones de paro durante el primer trimestre de 1978. Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 1977.

<sup>14</sup> Acuerdo sobre actuación urgente para corregir el desempleo estacional agrícola en doce provincias. Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1978.

provenientes de diversas fuentes, como el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, la Mutualidad Nacional Agraria y presupuestos de varios ministerios. Los fondos se destinan a proyectos prioritarios en estas provincias, como los planes del ICONA, proyectos agrarios, de empleo comunitario y municipales de interés general.

Se garantiza una inversión sustancial en obras que prioricen el empleo intensivo de mano de obra, con porcentajes superiores al 45% del total de la inversión. Además, se establecen mecanismos para asegurar la pronta ejecución de los proyectos y la incorporación de créditos no comprometidos de 1977 al presupuesto de 1978. Este acuerdo refleja un esfuerzo coordinado del gobierno para atender la problemática del paro estacional agrícola mediante la colaboración interministerial y la ejecución de proyectos inmediatos y específicos.

En conjunto, estas normativas evidencian un compromiso gubernamental por abordar el desempleo desde múltiples frentes, integrando incentivos económicos, desarrollo regional y medidas específicas para grupos vulnerables como jóvenes y trabajadores rurales. Este enfoque multidimensional permitió avanzar en la mitigación de la crisis laboral en un período crítico de la historia económica y social de España.

### **5.3 Reforma de la seguridad social**

La reforma de la Seguridad Social, uno de los pilares fundamentales de los Pactos de la Moncloa, reflejó el compromiso del Gobierno y de las fuerzas políticas y sociales para abordar las profundas desigualdades y deficiencias del sistema en un contexto de transición política y crisis económica. Los acuerdos adoptados en esta área buscaban garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, ampliar la cobertura de las prestaciones, reforzar los mecanismos de protección para los sectores más vulnerables y modernizar la gestión de los recursos públicos. Estas reformas no sólo respondieron a la necesidad de alinear la Seguridad Social con las demandas de una sociedad en transformación, sino que también se inscribieron dentro de una estrategia más amplia de estabilización económica y cohesión social. Este balance evaluará el grado de cumplimiento de las medidas adoptadas, destacando su impacto en la estructura del sistema, la protección de los derechos sociales y la consecución de los objetivos planteados en los acuerdos.

Por su parte, el Real Decreto 2890/1977<sup>15</sup>, estableció procedimientos y plazos claros para que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social remitieran sus cuentas y balances al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Este proceso debía completarse antes del 30 de junio del año siguiente al ejercicio contable correspondiente. Posteriormente, estas cuentas serían aprobadas por el Ministerio antes del 30 de agosto para su presentación al Gobierno, asegurando que las Cortes las recibieran antes del 15 de octubre. Con ello, se garantizaba el cumplimiento de la Ley General Presupuestaria de 1977<sup>16</sup>, que exigía incluir las cuentas de la Seguridad Social en el Presupuesto General del Estado.

La normativa subrayó la importancia de la transparencia y la puntualidad en la gestión contable, alineando las operaciones de la Seguridad Social con los principios presupuestarios nacionales. Además, facultó al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social para dictar normas complementarias que facilitaran su aplicación.

El 5 de noviembre de 1977, se promulgó el Real Decreto-ley 42/1977<sup>17</sup>, que prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1977 los tipos de cotización al Régimen General de la Seguridad Social establecidos previamente en el Real Decreto 459/1977, de 26 de marzo<sup>18</sup>. Además, mantuvo la vigencia de las bases tarifadas y los topes de cotización aplicables.

La medida respondió a la necesidad de evitar incrementos en las cotizaciones durante el último trimestre del año, dadas las complicadas circunstancias económicas que enfrentaban las empresas. Con ello, se buscó aliviar la carga financiera sobre el tejido empresarial y garantizar la estabilidad de las contribuciones al Régimen General de la Seguridad Social.

---

<sup>15</sup> Real Decreto 2890/1977, de 28 de octubre (sanidad y seguridad social), por el que se regula la remisión al ministerio de sanidad y seguridad social, y posteriormente a las cortes, de los documentos contables de las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 281, de 24 de noviembre de 1977.

<sup>16</sup> Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria. Publicado en «BOE» núm. 7, de 8 de enero de 1977

<sup>17</sup> Real Decreto-Ley 42/1977, de 5 de noviembre (jefatura), por el que se modifica lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 21/1977, de 26 de marzo, prorrogando hasta 31 de diciembre los tipos de cotización al régimen general de la seguridad social y manteniendo la vigencia de las bases tarifadas y topes de cotización. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 267, de 8 de noviembre de 1977.

<sup>18</sup> Real Decreto 459/1977, de 26 de marzo, por el que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto-ley 21/1977, de 26 de marzo, para cotización a la Seguridad Social durante el período comprendido entre 1 de abril de 1977 y 31 de marzo de 1978. Publicado en «BOE» núm. 74, de 28 de marzo de 1977.

El Real Decreto 3152/1977<sup>19</sup>, promulgado el 7 de noviembre de 1977, introdujo una regulación detallada para el Registro de Especialidades Farmacéuticas, dividiendo las solicitudes en tres categorías: innovaciones terapéuticas trascendentales, especialidades con ventajas sustanciales y otras especialidades. Además de racionalizar la oferta terapéutica, se limitaron los registros del tercer grupo para evitar saturación en el mercado.

Se priorizó la evaluación basada en el interés sanitario, el precio propuesto, la procedencia de las materias primas y el cumplimiento de buenas prácticas de manufactura. Asimismo, el decreto restringió la transferencia de especialidades a un período de tres años desde su comercialización inicial. Estas medidas buscaron equilibrar las demandas del mercado con el interés sanitario y garantizar una oferta más eficiente.

Las solicitudes son evaluadas según criterios como el interés sanitario, el precio propuesto y la procedencia de las materias primas. Además, se priorizan laboratorios que demuestren buenas prácticas de manufactura, tecnología nacional y precios competitivos. Asimismo, el decreto restringió la transferencia de especialidades a un período de tres años desde su comercialización inicial. Esta normativa refuerza el control sobre el registro farmacéutico, alineando el interés sanitario con las demandas del mercado y fomentando una oferta más eficiente y responsable.

La Resolución de 12 de noviembre de 1977<sup>20</sup>, desarrolló la Orden de 29 de septiembre de 1977, que prohibió incrementar las plantillas de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, salvo en casos excepcionales.

Esta resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social aclara que esta normativa aplica a todo el personal de estas entidades, excepto en las instituciones sanitarias. Permite la contratación de personal interino únicamente para cubrir vacantes temporales debido a excedencias o permisos, con duración limitada a la

---

<sup>19</sup> Real Decreto 3152/1977, de 7 de noviembre (sanidad y seguridad social), por el que se da nueva regulación al registro de especialidades farmacéuticas. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 297, de 13 de diciembre de 1977.

<sup>20</sup> Resolución de 12 de noviembre de 1977 de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social por la que se desarrolla la Orden de 29 de septiembre de 1977 sobre prohibición de incrementos de plantillas, en materia de personal al servicio de Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 278, de 21 de noviembre de 1977.

cobertura de dichas plazas. Además, establece que la contratación de personal eventual para tareas urgentes no permanentes requiere autorización previa del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, asegurando que estas acciones sean excepcionales y estrictamente reguladas.

El Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre<sup>21</sup>, estableció un marco regulador integral para la función interventora en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en consonancia con la Ley General de la Seguridad Social y la Ley General Presupuestaria. Este decreto definió la intervención como un mecanismo de control sobre todos los actos administrativos y financieros que impactan el patrimonio y la administración de estas entidades, garantizando la legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión de recursos.

Se establecieron competencias claras para la Intervención General de la Seguridad Social, adscrita funcionalmente a la Intervención General de la Administración del Estado, y se creó el Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social, encargado de ejecutar estas funciones. Este cuerpo técnico se nutrirá de personal con experiencia previa y titulación superior, asegurando una transición eficiente hacia el nuevo modelo.

Entre las funciones asignadas destacan la fiscalización de derechos y obligaciones de contenido económico, la supervisión de movimientos de caudales y materiales, la revisión de cuentas y balances, y la emisión de informes sobre presupuestos y planes de inversión. Además, el decreto especificó mecanismos de resolución de discrepancias y reparos en actos administrativos, subrayando la autonomía funcional de los órganos interventores.

La normativa prevé una implementación gradual hasta enero de 1979, con disposiciones transitorias que aseguran la continuidad de las funciones interventoras en tanto se culmina la reestructuración. Este decreto representa un avance significativo en la transparencia y control de la Seguridad Social, reforzando su alineación con los principios de buen gobierno y sostenibilidad financiera.

---

<sup>21</sup> Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre (Presidencia), por el que se establecen normas para la intervención de la seguridad social. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 310, de 28 de diciembre de 1977.

El marco normativo integral para regular la promoción, información y publicidad de medicamentos y especialidades farmacéuticas fue establecido por el Real Decreto 3451/1977, de 1 de diciembre<sup>22</sup>, con el objetivo de garantizar un uso terapéutico y sanitario adecuado. Este decreto busca equilibrar las necesidades comerciales con las exigencias del interés sanitario, prohibiendo prácticas que puedan inducir a la automedicación o tergiversar las propiedades de los productos.

En cuanto a su ámbito de aplicación, regula la publicidad e información de medicamentos, productos farmacéuticos y equipos de diagnóstico, incluyendo preparaciones dentífricas, dietéticas y plantas medicinales. Respecto a la publicidad y promoción, se prohíbe el ofrecimiento de obsequios o incentivos a profesionales sanitarios y la publicidad directa al público, salvo casos autorizados, priorizando la información científica dirigida exclusivamente a profesionales.

Las muestras gratuitas se restringen a productos novedosos o con valor terapéutico innovador, exigiendo un registro y control riguroso por parte de los laboratorios. La información científica debe difundirse únicamente a través de medios especializados, como visitas médicas, publicaciones técnicas, conferencias científicas y medios audiovisuales previamente aprobados. Además, se permiten aportaciones a congresos científicos bajo estrictas normas de transparencia y control, prohibiendo cualquier uso promocional o publicitario.

El decreto establece un régimen de sanciones que clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves, con penalizaciones que incluyen multas y, en casos extremos, la retirada de productos del mercado. En general, el texto refuerza la necesidad de que la publicidad farmacéutica se ajuste a criterios científicos rigurosos y a normativas estrictas, protegiendo la salud pública y fomentando un uso racional y seguro de los medicamentos.

---

<sup>22</sup> Real Decreto 3451/1977, de 1 de diciembre (Sanidad Y Seguridad Social), sobre promoción, información y publicidad de los medicamentos y especialidades farmacéuticas. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 20, de 24 de enero de 1978.

El Real Decreto 3506/1977<sup>23</sup>, introduce modificaciones significativas al Decreto 1418/1973, con el objetivo de actualizar y reforzar la ordenación de la industria farmacéutica en España.

Uno de los principales cambios introducidos es la actualización de la inversión mínima requerida para la instalación de nuevas industrias farmacéuticas. Se eleva el umbral desde los 15 millones de pesetas establecidos en 1973 a 30 millones, con énfasis en que esta inversión esté dirigida exclusivamente a maquinaria, bienes de equipo y aparatos de control. Además, se subraya la obligatoriedad de contar con un laboratorio de control en cada nueva instalación, como garantía de calidad y rigor técnico.

También establece que las ampliaciones de industrias existentes deberán alcanzar la inversión mínima acumulada de 30 millones de pesetas, salvo en casos excepcionales justificados. Esta medida busca garantizar que tanto las nuevas instalaciones como las ampliaciones contribuyan a la modernización y eficiencia del sector, ajustándose a las necesidades de un mercado en constante transformación.

Otro aspecto destacado del Real Decreto es la facultad otorgada al Ministerio de Industria y Energía para actualizar periódicamente el requisito de inversión mínima. Finalmente, el decreto incluye una disposición transitoria que garantiza que las solicitudes presentadas antes de su entrada en vigor se regirán por las normas previas. Esto asegura una transición ordenada en la aplicación de las nuevas condiciones.

En los Presupuestos Generales del Estado de 1978, se contempló la Financiación de la Seguridad Social. En materia de gestión y financiación se detalla una asignación total de 100.000 millones de pesetas de los Presupuestos Generales del Estado de 1978 para financiar diversas áreas de la Seguridad Social. Las mayores partidas incluyen 60.000 millones para el Régimen General (contingencia de desempleo) y 31.622 millones para el Régimen Especial Agrario. También se asignan fondos menores a regímenes especiales como los Trabajadores del Mar, la Minería del Carbón y los Trabajadores Ferroviarios, además de 4.094 millones para Servicios Comunes. Estas aportaciones reflejan el compromiso del Estado con el sostenimiento y la mejora de la Seguridad Social.

---

<sup>23</sup> Real Decreto 3506/1977, de 16 de diciembre (Industria y Energía), por el que se modifica el Decreto 1418/1973, de 10 de mayo, sobre ordenación de la industria farmacéutica. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 308, de 26 de diciembre de 1977.

El Real Decreto-Ley 4/1978<sup>24</sup> establece medidas para mejorar la recaudación e inspección de la Seguridad Social, alineándose con los acuerdos de la Moncloa. Introduce un tipo único de cotización del 34,3% en el Régimen General, aplicable también a bases tarifadas y complementarias, con un límite del 250% de la base tarifada. Asimismo, mantiene el tipo del 2,7% para desempleo, con un tope máximo del 200% de la base tarifada.

También se aprobó el Real Decreto 85/1978, de 24 de enero<sup>25</sup>, que junto con la Orden Ministerial complementaria<sup>26</sup>, constituye una pieza clave en el marco de las reformas de la Seguridad Social derivadas de los Pactos de la Moncloa. Ambas normativas se enfocan en la revalorización de las pensiones y el establecimiento de mínimos garantizados, con un énfasis en la progresividad y la redistribución de los recursos públicos. Estas medidas responden al compromiso político de implementar una política de rentas y salarios más justa y solidaria en un contexto de transición democrática y crisis económica.

El Decreto introduce un plan de revalorización de las pensiones del Sistema de Seguridad Social, con un enfoque dual: incrementos diferenciados y mínimos garantizados. A partir del 1 de enero de 1978, las prestaciones experimentan incrementos escalonados según tramos de cuantía, beneficiando más significativamente a las pensiones más bajas. Por ejemplo, en el caso de pensiones de jubilación e invalidez permanente total para mayores de 65 años, los aumentos varían desde un 13 % para los tramos más bajos hasta un 1 % para los más altos. Este principio progresivo también se aplica a otras prestaciones, como las de viudedad y orfandad, con incrementos adicionales en casos de orfandad absoluta. El objetivo principal es mitigar las desigualdades económicas y mejorar la calidad de vida de los beneficiarios más vulnerables.

Además, establece mínimos mensuales garantizados para distintas categorías de pensiones, asegurando que ningún beneficiario quede por debajo de una cuantía básica. Por ejemplo, las pensiones de jubilación e invalidez para mayores de 65 años tienen un

---

<sup>24</sup> Real Decreto-Ley 4/1978, de 24 de enero (jefatura), sobre recaudación e inspección en la seguridad social. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 21, de 25 de enero de 1978.

<sup>25</sup> Real Decreto 85/1978, de 24 de enero (sanidad y seguridad social), sobre revalorización de pensiones. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 21, de 25 de enero de 1978.

<sup>26</sup> Orden de 24 de enero de 1978 (Sanidad y Seguridad Social) por la que se desarrolla el Real Decreto sobre revalorización de pensiones. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 21, de 25 de enero de 1978.

mínimo de 10.800 pesetas mensuales desde enero de 1978, mientras que las de gran invalidez cuentan con un umbral de 16.200 pesetas. En julio de 1978, estas cuantías se ajustan nuevamente, con mínimos revisados a 12.600 pesetas para pensiones de jubilación y 18.900 pesetas para las de gran invalidez. Estas medidas no solo buscan proteger a los beneficiarios más desfavorecidos, sino también fomentar la cohesión social.

Además, el Decreto aborda la concurrencia de prestaciones, garantizando un único mínimo aplicable a los beneficiarios que reciben más de una pensión por el mismo sujeto causante. Este mínimo se asigna a la prestación de mayor cuantía anual, asegurando eficiencia en el uso de los recursos y evitando duplicidades. Asimismo, se contemplan casos específicos, como las pensiones derivadas de convenios internacionales, aplicando los incrementos y mínimos proporcionalmente al porcentaje de la pensión a cargo del sistema español.

En términos de financiación, el Decreto y la Orden establecen mecanismos claros para cubrir los incrementos y mínimos garantizados. El Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales asume los costes relacionados con pensiones derivadas de estos supuestos, mientras que el fondo de compensación de resultados financia otras prestaciones. Este último se nutre mediante derramas anuales y anticipos determinados por la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Estos mecanismos aseguran la sostenibilidad del sistema, una preocupación central en el contexto económico de la época.

Este decreto, sobre revalorización de pensiones, también incluye medidas específicas para el extinto Seguro de Vejez e Invalidez, estableciendo cuantías fijas y ajustes periódicos tanto en enero como en julio de 1978. Estas disposiciones responden al mandato de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, que busca equiparar las condiciones de este régimen con las del sistema vigente, promoviendo la igualdad entre los beneficiarios.

Un aspecto relevante del Decreto es su enfoque en la gestión eficiente del sistema. Se establece que las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social serán responsables de aplicar las revalorizaciones y mínimos garantizados, reportando regularmente las variaciones en las pensiones. Asimismo, se introduce el concepto de

redondeo por exceso en los incrementos, asegurando que las cantidades resultantes sean claras y favorables para los beneficiarios.

En conjunto, el Real Decreto y la Orden Ministerial representan un esfuerzo coordinado para mejorar las condiciones económicas de los pensionistas en un momento de transición política y económica en España. Estas normativas no solo reflejan un compromiso con los principios de progresividad y redistribución, sino que también responden a las demandas sociales de una mayor justicia en el sistema de Seguridad Social. Al implementar incrementos diferenciados, mínimos garantizados y mecanismos financieros sólidos, estas reformas sentaron las bases para un modelo más inclusivo y equitativo, adaptado a las necesidades de una sociedad en cambio. El impacto de estas medidas trascendió su contexto inmediato, consolidando la Seguridad Social como un pilar fundamental en la construcción del estado del bienestar en España.

El Real Decreto 95/1978, de 25 de enero<sup>27</sup>, actualizó las bases tarifadas y complementarias de cotización al Régimen General de la Seguridad Social para 1978, alineándolas con el salario mínimo interprofesional y las disposiciones del Real Decreto-Ley 4/1978. Estableció una base mínima proporcional, límites para la base complementaria (250 % de la base tarifada) y un tipo único de cotización del 34,3 %, distribuido entre empresarios (29,15 %) y trabajadores (5,15 %).

Para el Régimen Especial Agrario, definió bases específicas para trabajadores por cuenta ajena y propia. Asimismo, fijó un tope máximo de cotización de 85.500 pesetas mensuales, ampliable a 99.750 pesetas con las pagas extraordinarias. Las mutuas y entidades gestoras debían reasegurar el 30 % de los riesgos en el Servicio Común de la Seguridad Social.

Este decreto buscó garantizar la sostenibilidad del sistema, la equidad en las aportaciones y la estabilidad económica, adaptándose al contexto económico de la transición española.

---

<sup>27</sup> Real Decreto 95/1978, de 25 de enero (Sanidad y Seguridad Social), por el que se dictan normas de cotización al Régimen General de la Seguridad Social durante 1978. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 22, de 26 de enero de 1978.

La Orden de 4 de febrero de 1978<sup>28</sup>, publicada en el BOE el 7 de febrero, establece un límite máximo del 220 % sobre la base tarifada para la base complementaria individual de cotización al Régimen General de la Seguridad Social durante 1978.

Aunque el Real Decreto 95/1978 había fijado inicialmente este tope en el 250 %, la modificación busca mitigar las dificultades económicas de las empresas españolas al reducir el porcentaje permitido. Esta medida se aplica retroactivamente desde el 1 de enero de 1978, aunque su efecto para trabajadores con retribución semanal comienza a regir el 2 de enero de 1978.

La Orden de 13 de febrero de 1978<sup>29</sup>, por la que se distribuyen los tipos de cotización al Régimen General de la Seguridad Social durante ese año, regula la distribución del tipo único de cotización del 34,3 % al Régimen General de la Seguridad Social para 1978, derivado del Real Decreto-ley 4/1978 y el Real Decreto 95/1978. Asigna un 11,20 % a asistencia sanitaria, un 2,86 % a incapacidad laboral transitoria, un 3 % a invalidez permanente y un 11 % a compensación intermutualista, entre otras partidas menores para empleo y servicios sociales.

También establece un 2,83 % para los regímenes especiales agrario y de trabajadores del mar, manteniendo la contribución de entidades gestoras y mutuas al sostenimiento de los servicios sociales. La norma incluye disposiciones administrativas para facilitar su aplicación y tiene efecto retroactivo desde el 1 de enero de 1978.

Un sistema excepcional de pago aplazado de cuotas devengadas hasta octubre de 1977, fue regulado por el Real Decreto 249/1978<sup>30</sup> permitiendo su fraccionamiento y condonación de recargos de mora. También estableció normas para ingresos fuera de plazo, apoyando a las empresas en dificultades económicas sin comprometer la sostenibilidad del sistema.

---

<sup>28</sup> Orden de 4 de febrero de 1978 (Sanidad y Seguridad Social) por la que se fija el tope máximo de cotización sobre la base complementaria individual en el Régimen General de la Seguridad Social. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 32, de 7 de febrero de 1978.

<sup>29</sup> Orden de 13 de febrero de 1978 (Sanidad y Seguridad Social) por la que se distribuyen los tipos de cotización al Régimen General de la Seguridad Social durante 1978. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 40 de 16 de febrero de 1978.

<sup>30</sup> Real Decreto 249/1978, de 10 de febrero (sanidad y seguridad social), por el que se regula el excepcional sistema de pago aplazado de cuotas de la seguridad social, previsto en el Real Decreto-ley 4/1978, de 24 de enero, y se dan normas sobre los ingresos que se efectúen fuera de plazo durante la vigencia del mismo. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 51, del día 1 de marzo de 1978.

En conjunto, estas normativas reflejan un esfuerzo integral por modernizar, regular y hacer más eficiente el sistema de Seguridad Social y sectores relacionados, enfrentando las dificultades económicas de la época y alineando sus políticas con los principios de transparencia, sostenibilidad y buen gobierno.

## **6 CONCLUSIÓN**

Este trabajo ha analizado en detalle el grado de cumplimiento de los acuerdos adoptados en los Pactos de la Moncloa, centrándose en áreas clave como la política de rentas y salarios, el empleo y la reforma de la Seguridad Social. Además, se ha evaluado su impacto en el contexto político, económico y social de España durante los años 1977 y 1978. Este periodo histórico, caracterizado por la transición hacia la democracia y una aguda crisis económica, planteó retos excepcionales que requerían soluciones integrales y un alto grado de consenso político y social.

En el ámbito de la política de rentas y salarios, los acuerdos reflejaron un esfuerzo decidido por controlar la inflación, que en ese momento era uno de los principales problemas económicos del país, al tiempo que se trataba de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores. Medidas como la limitación de los incrementos salariales y la implementación de mecanismos redistributivos, especialmente dirigidos a beneficiar a los trabajadores con menores ingresos, marcaron un hito en la gestión de políticas salariales en un contexto de crisis. Sin embargo, no estuvieron exentas de tensiones. La suspensión de las cláusulas de revisión salarial automática y los desafíos en la negociación colectiva evidenciaron las dificultades inherentes a equilibrar las demandas económicas y sociales.

En cuanto al empleo, los acuerdos impulsaron políticas que buscaban mitigar el desempleo, uno de los problemas más graves de la época. Entre estas medidas destacaron los programas de inversión pública, que no solo generaron empleo directo, sino que también contribuyeron al desarrollo de infraestructuras esenciales en regiones especialmente afectadas por la crisis. Asimismo, los incentivos fiscales para la contratación de jóvenes y trabajadores en zonas vulnerables fueron clave para fomentar la creación de empleo. Sin embargo, el desempleo estructural y las desigualdades regionales siguieron representando importantes barreras para una recuperación plena y sostenible.

Respecto a la reforma de la Seguridad Social, los acuerdos abordaron de manera integral la necesidad de modernizar un sistema que enfrentaba fuertes presiones fiscales y demográficas. La actualización de las bases de cotización, la redistribución de los tipos de cotización y la ampliación de las prestaciones sociales representaron avances hacia un modelo más justo y sostenible. Medidas extraordinarias, como el aplazamiento de pagos para empresas en dificultades y la extensión de las prestaciones por desempleo, también reflejaron un compromiso real con la protección de los sectores más vulnerables durante la crisis.

A pesar de los avances logrados, la implementación de estas políticas no estuvo exenta de obstáculos. Las restricciones presupuestarias, la complejidad de las reformas estructurales y las tensiones políticas derivadas de la transición limitaron en cierta medida su efectividad total. No obstante, el enfoque consensuado y multidisciplinar de los Pactos de la Moncloa permitió sentar las bases para un sistema económico más equilibrado y socialmente inclusivo.

En conclusión, los acuerdos analizados en este trabajo reflejan un esfuerzo histórico por parte del Gobierno y los actores sociales para abordar los retos más urgentes de la España de finales de los años setenta. Aunque los resultados fueron desiguales en algunos aspectos, el impacto positivo general de estas políticas es innegable. El modelo de consenso, compromiso político y enfoque integral que caracterizó los Pactos de la Moncloa representa un ejemplo de cómo las políticas públicas pueden desempeñar un papel clave en la superación de crisis estructurales, equilibrando la estabilidad económica con la justicia social y la sostenibilidad a largo plazo.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

CARR, R. *España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1983.

CASANOVA, J., & GIL ANDRÉS, C. *Twentieth-century Spain: A history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

JOVER ZAMORA, J.M. GÓMEZ-FERRER, G. & FUSI AIZPÚRUA J.P., *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX-XX)*, Madrid, Debate, 2001.

JULIÁ, DIAZ, S. *Los socialistas en la política española, 1879-1982*. Madrid: Ediciones Taurus, 1999.

JULIÁ DIAZ, S. y otros *Historia económica y social moderna y contemporánea de España, Vol.II: Siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1989.

JULIÁ DIAZ, S., GARCIA DELGADO, J.L. y otros. *La España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons, 1999

POWELL, C. T. *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza & Janés, 2001.

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Los pactos de la Moncloa: texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político*. Colección Informe, 17, 1977.

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Los Pactos de la Moncloa: Cumplimiento del programa de actuación jurídica y política*. Colección Informe, 18, 1978.

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Los Pactos de la Moncloa: Cumplimiento del programa de saneamiento y reforma de la economía (Vol. 1: Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social)*. Colección Informe, 19/1, 1978.

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Los Pactos de la Moncloa: Cumplimiento del programa de saneamiento y reforma de la economía (Vol. 2: Política monetaria, reforma fiscal y reforma del sistema financiero)*. Colección Informe, 19/2, 1978.

TAMAMES, R. *La transición española: de la dictadura a la democracia (1973-1980)*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.