

LOS PACTOS DE LA MONCLOA: ACUERDOS POLÍTICOS FRENTE A LA CRISIS

MERCEDES CABRERA
Universidad Complutense de Madrid
mcabrera@cps.ucm.es

(Recepción: 21/11/2010; Revisión:12/01/2011; Aceptación: 08/04/2011; Publicación: 10/10/2011)

1. ¿LA HORA DE LA ECONOMÍA?—2. EL PROGRAMA DEL GOBIERNO.—3. LA BÚSQUEDA DEL CONSENSO.—4. LOS LÍMITES DEL ACUERDO.—5. EPÍLOGO.—6. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El artículo analiza el proceso político que condujo a la firma por todos los partidos políticos de los Pactos de la Moncloa y después a su aprobación por el Parlamento, entre julio y en octubre de 1977. Las primeras elecciones democráticas dieron al gobierno de Adolfo Suárez la legitimidad necesaria para afrontar la crisis económica que se arrastraba desde cuatro años atrás. La profundidad de la crisis y los resultados de esas mismas elecciones le obligaron, sin embargo, a poner en marcha una política de acuerdo y consenso. El artículo presta especial atención a los debates parlamentarios en pleno y en la comisión de economía. Su objetivo es medir el alcance y las limitaciones de la política de consenso entre los diferentes partidos, incluido el partido en el gobierno, así como de las organizaciones sindicales y de la patronal.

Palabras clave: España, siglo XX, política, economía, transición a la democracia.

SPAIN 1977. POLITICAL AGREEMENTS DEALING WITH THE CRISIS

ABSTRACT

The article analyses the political process (between July and October 1977) which led up to all the political parties signing, and Parliament ultimately passing the *Pactos*

de la Moncloa (Moncloa pacts). The general election gave Adolfo Suarez's Government the legitimacy it needed to deal with the economic crisis that had already dragged on for four years. Nevertheless, the magnitude of the crisis as well as the results of that election obliged the Government to implement a policy of agreement and consensus. The article pays particular attention to the parliamentary debates on the floor and in the economic parliamentary committee. The aim is to measure the scope and the limitations of said policy of consensus among the different political parties, even the party in power, as well as among the unions and the business organisations.

Key words: Spain, 20th century, politics, economy, transition to democracy.

* * *

1. ¿LA HORA DE LA ECONOMÍA?

La noche del viernes 8 de julio de 1977, el vicepresidente para Asuntos Económicos y ministro de Economía y Hacienda, Enrique Fuentes Quintana, compareció ante las cámaras de televisión durante algo más de quince minutos en horario de máxima audiencia. «Ha llegado la hora de la economía», afirmó. El país había vivido con asombrosa madurez el cambio político, que había absorbido toda la atención del Gobierno anterior. Pero no había más remedio que hacer frente cuanto antes a un tema, «siempre enojoso», el de la economía, que de no abordarse de frente y de manera inmediata podía hacer peligrar, no ya el bienestar sino el futuro de las instituciones democráticas.

El vicepresidente pidió el esfuerzo y la colaboración de todos los ciudadanos, prometiendo que el Gobierno actuaría con absoluta claridad para ganar día a día credibilidad y confianza. No ocultó la gravedad de una situación que, por otro lado, todos conocían. No quiso sino añadir algunas cifras. Los países industriales habían conseguido en los dos años anteriores, con grandes sacrificios, reducir a la mitad la escalada de precios. En España se habían doblado: el coste de la vida se había elevado en un 19% en 1976 y amenazaba con llegar a un 30% en 1977. El número de parados alcanzaba el 5%, una cifra que parecía entonces alarmante, y el déficit exterior había pasado de 3.500 millones de dólares en 1975, a 4.200 en 1976 y llegaría a 5.000 ese año. La economía no podía seguir así, pero no había soluciones fáciles ni cabía la demagogia ante asuntos complejos. Había desequilibrios profundos, heredados de un «proceso de crecimiento rápido y desordenado» en el pasado, y problemas acuciantes cuya causa más inmediata era la crisis del petróleo, que había producido un empobrecimiento todavía no reconocido ni aceptado. Había que «dominar la inflación», porque solo así se resolvería el paro de modo duradero, y había que reducir el déficit exterior. Era imprescindible abordar las dificultades en su raíz y articular la resolución de los problemas a corto plazo con la de los desequilibrios estructurales.

Anunció compromisos claros por parte del Gobierno: los intereses de las «clases modestas y populares» estarían especialmente protegidos; se utilizaría a fondo la política de ingresos y gastos públicos como instrumento de distribución de la renta, y la tan esperada reforma fiscal haría que cada grupo social contribuyera al esfuerzo según sus posibilidades; los problemas se abordarían desde la «creencia firme en las ventajas de la libertad económica y de la economía de mercado», eliminando «intervencionismos ineficientes y estériles» pero sin temor a cortar «aberraciones del mercado»; y todo eso se haría en el contexto democrático, buscando acuerdos y transacciones porque la «oposición es parte del poder». Los problemas económicos afectaban al interés nacional y solo cabía esperar la colaboración responsable de todos los grupos y partidos políticos. En una semana, prometió Fuentes Quintana al terminar su alocución, el Gobierno ofrecería un programa concreto de política económica de cuyo contenido y propósito tendrían todos los ciudadanos una información clara y veraz en respuesta a la colaboración que se esperaba de todos ellos (1).

La democracia española se estrenaba en un contexto de crisis económica profunda, grave y mundial. Una crisis que había venido a poner fin a la época dorada de los años 50 y 60. En Europa, la tasa media de crecimiento había estado cercana al 5% anual, la del paro en torno al 2,7 y la inflación fue del 3,7. Los avances salariales habían sido importantes. El peso del sector público había aumentado considerablemente: el gasto pasó del 26% sobre el PIB a comienzos de los 50 al 38% al concluir los 60, y el empleo público aumentó a un ritmo de un 2,4% anual frente al 0,28 del empleo total. Las políticas de pleno empleo y el desarrollo del Estado del bienestar se habían visto acompañadas de una creciente organización de intereses y de la adopción de políticas de rentas (2).

A finales de la década de los 60 comenzaron a percibirse síntomas de cambio. Los gobiernos europeos trataron de frenar los incrementos salariales con políticas de rentas pactadas. Los empresarios, sometidos a una fuerte competencia internacional, intentaron reducir costes y poner en marcha planes de reorganización industrial, mientras los trabajadores mantenían sus reivindicaciones de pleno empleo y aumento de salarios reales. Se multiplicaron las huelgas, sobre todo en Francia e Italia. Los salarios monetarios y reales siguieron creciendo, descendieron los beneficios y se aceleró la inflación, alimentada también por la política monetaria expansiva de Estados Unidos provocada por la guerra de Vietnam. La declaración de inconvertibilidad del dólar por el presidente Richard Nixon en 1971 inició la voladura del sistema financiero internacional asentado en 1944 en Bretton Woods. Dos años más tarde, tras la guerra del Yon Kippur, la decisión de los países árabes de la OPEP de subir el precio del petró-

(1) Intervención del vicepresidente para Asuntos Económicos en televisión, en <http://www.youtube.com/watch?v=zrWYWHtGhRY>

(2) La crisis profunda, grave y mundial, en FUENTES QUINTANA (1979): 85. El crecimiento de los años 50 y 60, en ROJO (1986): 64-86.

leo vino a sumarse al incremento de precios de las materias primas. Terminaba el crecimiento basado en la energía barata. Las relaciones internacionales de intercambio sufrieron un drástico giro en perjuicio de los países desarrollados. La combinación de estancamiento e inflación puso a prueba las teorías económicas keynesianas y dio vuelo a las monetaristas, mientras los gobiernos se resistían a aceptar la profundidad de los cambios, administrando con temor las políticas restrictivas y buscando el acuerdo de sindicatos y organizaciones empresariales. Era todo «un mundo que se nos va», como escribió Fuentes Quintana. No significaba el fin del capitalismo, dijo Luis Ángel Rojo, por entonces director del servicio de estudios del Banco de España, pero ponía en cuestión su capacidad para regular la evolución de las economías a altos niveles de actividad y sin desequilibrios imposibles de soportar (3).

España había vivido también su edad de oro. A comienzos de los años 70 alcanzó una renta por habitante superior a los dos mil dólares, después de una tasa de crecimiento de un 6% anual durante la década anterior. El 95% del crecimiento de la renta obedeció al aumento de la productividad del trabajo gracias a una combinación de sustitución de técnicas atrasadas, a la reasignación de recursos hacia actividades más productivas y a la intensificación en la acumulación de capital. Había sido un crecimiento sobre todo industrial. Se aprovechó el contexto mundial y las bases fueron la importación de capitales y tecnologías extranjeras, el turismo y las remesas de los trabajadores emigrantes, que permitieron la importación de materias primas y energía. El proceso inflacionista se frenó mediante un régimen de cambio fijo, el equilibrio presupuestario se logró a base de restringir los gastos y la financiación fue barata gracias a la regulación del sistema financiero. No hubo nada parecido a un pacto social. La Organización Sindical siguió en pie aunque la negociación de los convenios colectivos y la actuación de las comisiones obreras surgidas desde la base fueran vaciándolo de contenido. Los incrementos salariales mediante subterfugios como las horas extraordinarias y la estabilidad en el empleo fueron la zanahoria que acompañó al palo, mientras los empresarios se mostraron dispuestos a renunciar a mayor autonomía a cambio de protección y financiación privilegiada. No hubo voluntad alguna de poner en pie un sector público eficaz y redistribuidor. Solo había aumentado cinco puntos entre 1959 y 1975 y era de un 24,9% del PIB, trece puntos por debajo de la media europea (4).

A mediados de 1973, el crecimiento anual de la economía española había sido todavía de un 8%, había 6.000 millones de dólares de reservas y el paro no llegaba al 2%. Eran datos muy positivos. Eso sí, la inflación era del 12%, el doble que la de los países de la OCDE, y tanto los informes de los organismos

(3) La frase de Fuentes Quintana en FUENTES QUINTANA (1979): 84; la afirmación de Luis Ángel Rojo en una conferencia pronunciada en la Fundación Juan March a comienzos de diciembre de 1975, recogida en ROJO (1976): 13.

(4) El crecimiento de la edad dorada, en MARTÍN-ACEÑA y MARTÍNEZ (2009); SERRANO SANZ y PARDOS (2002); FUENTES QUINTANA (1988).

internacionales como del propio Banco de España recomendaban una nueva liberalización y mayor apertura al exterior. Por mucho que tuviera sus peculiaridades, no cabía entender la economía española ni imaginar su futuro al margen de la internacional. El impacto de la subida de precios del crudo cayó sobre una economía con importantes rigideces y escasa capacidad de reacción, en el más difícil de los momentos políticos. En cuatro años se produjo un cambio de régimen y un relevo en la Jefatura del Estado, y se sucedieron tres presidentes de Gobierno y cuatro ministros de Hacienda. La renuencia a adoptar medidas de ajuste que se produjo en otros países, en España fue total. Se creyó que la crisis sería breve y se subvencionaron los precios del petróleo con cargo a la Hacienda Pública. Siguió aumentando su consumo y los agentes económicos carecieron de la información suficiente. El resultado fue un rápido desequilibrio de la balanza exterior y un progresivo endeudamiento. En el segundo semestre de 1974 la crisis era ya evidente y solo entonces se optó por una suave política estabilizadora, que se mantuvo hasta la primavera de 1976. Pero los acontecimientos políticos primaban (5).

La muerte de Franco abrió el proceso de transición política, que vino de la mano de grandes movilizaciones populares y de una multiplicación en el número de huelgas: 18.000 en el primer trimestre de 1976, seis veces más que en el año anterior, que se extendieron desde los sectores tradicionalmente conflictivos a otros hasta entonces pacíficos como la banca, la enseñanza o los transportes. Las reivindicaciones laborales se mezclaron indefectiblemente con las políticas y la represión más dura alternó con algunas medidas apaciguadoras. A comienzos de marzo se produjeron los trágicos acontecimientos de Vitoria. En abril se rebajó la jornada laboral, se aumentaron los días de vacaciones pagadas, se apuntaló la estabilidad en el empleo y se rompieron los toques salariales. El Gobierno intentó una reforma laboral manteniendo las estructuras del sindicato vertical, pero las organizaciones todavía ilegales respondieron con la exigencia de libertad sindical. La conflictividad, sin embargo, remitió. Los propios sindicatos temieron verse desbordados. Debían adaptar sus estrategias. La dispersión organizativa local y regional, y los modos de actuación asamblearios que tan eficaces se habían mostrado, podían convertirse en factores de debilidad. En la esfera política, la convergencia de las fuerzas de la oposición y las primeras conversaciones con algunos miembros del Gobierno llevaban a abandonar las voces de ruptura, de huelga general y gobierno provisional, en favor de una «ruptura pactada» y de la «conquista progresiva de parcelas de libertad». Las discrepancias en el seno del Gobierno y la resistencia de los sectores más reaccionarios dieron al traste con el «espíritu de febrero» que había anunciado el presidente Arias Navarro. El 1 de julio el rey le pidió la dimisión y cuatro días más tarde nombró presidente a Adolfo Suárez quien, ante las cámaras de tele-

(5) Primacía inicial de la política en un análisis comparado de la transición española, en MARAVALL (1995).

visión, recordó la voluntad del rey de alcanzar una democracia moderna para España (6).

Los datos económicos eran preocupantes, pero la perentoriedad de los acontecimientos políticos llevó a abandonar la tímida estabilización iniciada y se eliminaron los frenos a la expansión monetaria por el temor a sus consecuencias. La inflación salarial no se detuvo. El encarecimiento del trabajo y de la energía generó una contracción de la producción y una elevación de precios, un *shock* de oferta que se dejó sentir primero en la formación de capital fijo. Cayó también la inversión en la construcción y el consumo privado, aunque este se recuperó en la segunda mitad de 1976 gracias a las elevaciones de los salarios y a la todavía escasa destrucción de empleo. Se creyó que la crisis remitía, pese a las advertencias en contra de algunos. Todos los esfuerzos se concentraron en la reforma política anunciada por el presidente Suárez, que culminó con gran éxito en el referéndum del 15 de diciembre. La legalización de los partidos, incluida la del Partido Comunista en abril de 1977 después de la matanza de los abogados laboristas de Atocha y de la multitudinaria manifestación popular que los siguió, sancionó definitivamente la vía política que culminó en las elecciones de junio de 1977 (7).

2. EL PROGRAMA DEL GOBIERNO

El presidente Suárez tenía en su haber el éxito alcanzado con la reforma política y la convocatoria de las primeras elecciones democráticas. La legitimidad obtenida en las urnas le permitía, y también le obligaba, a afrontar la crisis económica. La fortaleza de esa legitimidad se veía enturbiada, sin embargo, por dos razones: por la disparidad de tendencias en el seno de la coalición ganadora, la Unión de Centro Democrático (UCD), y por no contar esta con mayoría en el Congreso de los Diputados. El 34% de los votos obtenidos en las elecciones se tradujo en 165 escaños. El Partido Socialista surgió como segunda fuerza política con un 28,9% y 118 escaños. Los comunistas, con un 9,2% y 20 escaños, y la Alianza Popular de Manuel Fraga, con un 8% y 16 escaños, se habían quedado lejos de sus expectativas. Suárez tardó dos semanas en formar Gobierno. Resultó ser un gabinete de personalidades y no fue fácil acomodar en él a las diferentes familias de UCD. Fuentes Quintana tuvo poco que decir respecto a los otros ministerios económicos (8).

(6) Ruptura pactada y conquista de parcelas de libertad, en JULIÁ (1991): 67 y (1997): 431 y ss; de la muerte de Franco al cese de Arias Navarro y Suárez en televisión, en POWELL (2001): 145 y ss.

(7) ROJO (1987); GARCÍA DELGADO y SERRANO SANZ (1991), SERRANO SANZ (1994); REDERO SANROMÁN y PÉREZ DELGADO (1994), SEBASTIÁN (1996).

(8) Los otros ministerios económicos eran el de Industria y Energía, ocupado por Alberto Oliart; el de Obras Públicas y Urbanismo, con Joaquín Garrigues Walker; Trabajo, con Manuel

Con el nombramiento del vicepresidente económico, Suárez buscó el prestigio de uno de los economistas con mayor reconocimiento público. Aunque en 1976 había rechazado el Ministerio de Comercio porque estaba convencido de que la incertidumbre política impedía cualquier actuación, se incorporó como asesor del presidente. Tras las elecciones y nombrado senador real, se comprometió a ocupar el puesto de vicepresidente y ministro de Economía. En su alocución televisiva, se presentó ante la opinión pública como un técnico «sin vocación política activa», consciente de la misión «difícil, dura y desagradable» que le tocaba, pero dispuesto a cumplir con su deber. El Ministerio de Hacienda fue para Francisco Fernández Ordóñez, un reputado economista también, que había coincidido con Fuentes Quintana en el Ministerio de Hacienda a comienzos de los 70 cuando este, con su equipo, diseñaba las bases de una reforma del sistema tributario. Fernández Ordóñez tenía un firme compromiso político que le había llevado a representar a la Federación de Partidos Socialdemócratas en la Comisión de los Nueve que, a finales de 1976, negoció en nombre de la oposición con Adolfo Suárez. Fueron los socialdemócratas, incorporados ya a UCD, quienes pergeñaron el programa económico para la campaña electoral. Más político todavía, amigo personal de Suárez cada vez más presente en todos los asuntos, era el vicepresidente para Asuntos Políticos, Fernando Abril Martorell (9).

El vicepresidente para Asuntos Económicos había dicho que el Gobierno presentaría su plan económico en una semana. En ese plazo se hizo pública la declaración programática. Las cuestiones políticas pasaron a primer plano. Se anunciaba el envío a las Cortes, a la mayor brevedad posible, de un proyecto de Constitución elaborado por destacados especialistas, una vez «oídos» todos los partidos políticos, y se prometía iniciar el proceso de institucionalización de las autonomías regionales, así como la convocatoria de elecciones municipales, la normalización de las relaciones exteriores con todos los países del mundo, la petición de entrada en la Comunidad Europea y la apertura de un debate sobre la posible adhesión a la OTAN.

La necesidad de afrontar los problemas económicos ocupaba un espacio importante. Junto a una inmediata devaluación de la peseta, se prometía un programa económico enérgico, capaz de «sanear» la economía en un plazo de dos años, siempre que se obtuviera la «colaboración responsable de todos los grupos sociales y partidos políticos». La corrección del déficit exterior y la lucha contra la inflación eran los dos objetivos prioritarios de un programa de ajuste que incluiría una política de rentas con una «suave» moderación salarial y una reforma fiscal colocada en el centro de la actuación del Gobierno. Mien-

Jiménez de Parga; Agricultura, ocupado por José Martínez Genique; Comercio, por Juan Antonio García Díez, y Transportes y Comunicaciones, por José Fernández Urrutia.

(9) Biografías breves de los tres, en PREGO (1999); más extensa de FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, DELGADO FERNÁNDEZ y SÁNCHEZ MILLAS (2007).

tras se ultimaban los proyectos de reforma de la imposición sobre la renta y de la imposición indirecta, se declaraba urgente un aumento transitorio de la recaudación para hacer frente a la necesidad de crear puestos de trabajo y mejorar el seguro de desempleo. Junto a un impuesto de carácter extraordinario sobre el patrimonio, se apuntaba como objetivo prioritario la eliminación del fraude fiscal mediante la investigación de las cuentas bancarias con esa finalidad exclusiva, así como la tipificación como delito de las infracciones más graves. Habría, eso sí, una moratoria para que tanto las personas físicas como las sociedades regularizaran su situación.

El otro anuncio de calado era la reforma del sistema financiero. Por ella se venía abogando desde el servicio de estudios del Banco de España dirigido por Luis Ángel Rojo, otro de los economistas partícipes en las reuniones que definieron las tareas a abordar. Urgía instrumentar una verdadera política monetaria y crear un mercado a través del cual el Banco de España, convertido efectivamente en Banco Central, pudiera ejercer el control de la liquidez. Era imprescindible también introducir mayores dosis de competencia dentro de un sistema financiero anclado en el *statu quo* bancario definido en 1962. El programa del Gobierno anunció una progresiva liberalización de los tipos de interés y la reducción de los circuitos privilegiados de financiación, que se emprendieron de manera inmediata (10).

La declaración programática provocó reacciones dentro y fuera del Gobierno. No podía sorprender su contenido. Fuentes Quintana lo había puesto por escrito a comienzos de año y UCD lo había anunciado en la campaña electoral. Habían existido conversaciones previas informales del equipo económico con los líderes de las distintas fuerzas políticas, tanto con Manuel Fraga Iribarne como con Felipe González y Santiago Carrillo, y también a niveles más técnicos, facilitadas muchas de ellas por las relaciones personales. Podía hablarse de un acuerdo tácito en el diagnóstico de la crisis y también en la dirección de las medidas a tomar. La convicción de que era imprescindible contar con el apoyo de todos había sido una constante, pero los resultados electorales habían definido el horizonte político, habían traído sorpresas e introducido cambios en las posiciones y expectativas de unos y otros. Ahora había un electorado al que atender o al que conquistar. El acuerdo sobre las prioridades y el ritmo de aplicación de las medidas se mostró más complicado. El presidente, junto con los ministros económicos, fue recibiendo en el Palacio de la Moncloa a los líderes políticos para escuchar sus opiniones. Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez se reunieron también con las organizaciones sindicales y con los empresarios. Estos condicionaron su apoyo a la concesión de la moratoria fiscal y a un trato diferenciado para determinados activos. También se reunieron con quienes dirigían los grandes bancos, una experiencia «amarga», según contó después el

(10) El servicio de estudios del Banco de España de Luis Ángel Rojo, en MARTÍN-ACEÑA (2000): 149-249. El *statu quo* bancario y la reforma financiera, en PÉREZ (1997).

vicepresidente. Tras exponerles las líneas de la reforma del sistema financiero no recibió más que comentarios lacónicos sobre sus peligros y su inoportunidad en medio de la crisis, y de la necesidad de elaborar una Constitución. Fuentes Quintana solo encontró buena acogida por parte de dos banqueros: José Ángel Sánchez Asiaín, del Banco de Bilbao, y Rafael Termes, del Popular, el único que salió públicamente en defensa del plan del Gobierno, que calificó de «duro, armónico y congruente». El vicepresidente económico hizo todo lo posible para conseguir que Rafael Termes fuera más tarde el presidente de la patronal bancaria, la Asociación Española de la Banca Privada (11).

La concreción del plan económico se retrasó y dio pábulo a algunas noticias que hablaban de presiones sobre un Gobierno «acosado por la derecha y desasistido por la izquierda», en su llamada a «compartir el programa, pero no el poder». El vicepresidente y el ministro de Hacienda, cabezas visibles del equipo económico del Gobierno, afirmaban en una entrevista que España tenía los recursos suficientes para superar la crisis, siempre que se contara con el apoyo responsable de todos y se renunciara a las situaciones de privilegio. Por fin, el sábado 23 de julio, tras un largo consejo de ministros, se hizo público el Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Recibió algunas críticas por la tardanza, por el lenguaje supuestamente críptico y porque no hubo ningún ministro económico responsable en la presentación. En los días siguientes se aprobaron subidas de precios de las gasolinas, de las tarifas eléctricas y de algún otro producto, así como las primeras medidas de liberalización de tipos de interés y de reducción de los coeficientes de inversión obligatoria (12).

Lo que el Gobierno había anunciado no era solo un plan de ajuste. España se incorporaba tarde a las medidas necesarias para afrontar la crisis y el programa tenía que ir más allá del de Andreotti en Italia, conseguido en gran medida gracias al «compromiso histórico» de los comunistas, o del de Raymond Barre en Francia, lastrado por los desacuerdos políticos. En España había que combinar el ajuste con reformas de envergadura, como la fiscal y la financiera, y con una política de rentas que afectaba a los salarios. Y debía hacerse en pleno proceso constituyente, con unos partidos políticos y unas organizaciones sociales en proceso de consolidación. Las Cortes celebraron la solemne apertura de sus sesiones con el rey el 22 de julio. El Gobierno tenía que decidir cómo pensaba

(11) El plan de Enrique Fuentes Quintana, en «El programa de actuación económica del gobierno y las medidas de política económica», *Coyuntura económica*, núm. 1 y núm. 2, citados por TRULLEN (1993): 117-120. El programa de UCD se editó aunque no se distribuyó, como recordó hace poco su director de campaña, Federico Ysart (2010). Reacciones y conversaciones, en TRULLEN (1993): 163 y ss. Noticias de las entrevistas en la Moncloa en *El País*, 12 y 17 de julio de 1977. La amarga comida con los banqueros y la lucha por el nombramiento de Termes, en FUENTES QUINTANA (1991): LXII-XIV. Las declaraciones de Termes, en *El País*, 30 de julio de 1977.

(12) El Gobierno acosado, en FERNANDO GONZÁLEZ URBANEJA: «Fuerzas presiones sobre el programa económico», *El País*, 21 de julio de 1977. Entrevista de Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez con Fernando González Urbaneja, en *El País*, 17 de julio de 1977.

hacer realidad su Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Algunos, entre ellos el propio presidente Suárez, se inclinaron inicialmente por llevarlo al Parlamento y conseguir los votos que le faltaban para alcanzar la mayoría. Sería una demostración de su voluntad de ejercer el poder. Otros, entre ellos el vicepresidente económico, estaban convencidos de que era imprescindible un acuerdo social y político. Lo había dicho en privado y en público (13).

El 27 de julio, los diferentes partidos presentaron sus programas por primera vez desde la tribuna parlamentaria. Las elecciones habían convertido al Partido Socialista en alternativa de Gobierno, aunque muchos pensaban que le faltaba experiencia y liderazgo. Felipe González, el primero en intervenir, debía mostrar su aspiración a gobernar pero también su sentido de la responsabilidad. Exhibió la trayectoria democrática del Partido Socialista y señaló tres objetivos irrenunciables: la liquidación de todos los residuos autocráticos y de división entre españoles; la construcción de un nuevo marco de convivencia democrática, y la creación de normas que permitieran superar la marginación, la injusticia económica, social y cultural; en definitiva, cambiar la vida de los españoles estabilizando la democracia. La tarea inmediata era la elaboración de una Constitución, que no podía ser obra del Gobierno con simple audiencia de los partidos, sino del Parlamento. Su partido había propuesto, y se había aceptado ya, la creación de una Comisión Constitucional. Exigió al Gobierno, además, la amnistía extendida al ámbito sociolaboral, la libertad absoluta de asociación y la eliminación de toda la legislación represiva, así como la regulación de la libertad sindical y de las relaciones laborales. La crisis económica heredada por la democracia demandaba un debate parlamentario y negociaciones con empresarios y sindicatos, afirmó el líder socialista, aunque competía al Gobierno adoptar las medidas necesarias para distribuir la carga y que no cayera todo el peso del ajuste sobre las clases menos favorecidas. Debían quedar claras las responsabilidades de unos y de otros, del Gobierno, de los partidos políticos y de las fuerzas sociales. González apuntó las discrepancias con el programa económico del Gobierno y sus propias opciones. Era consciente, sin embargo, de que la estabilidad y el reforzamiento del sistema democrático dependía en gran parte de la superación de la crisis, y por ello el Partido Socialista asumía su responsabilidad: «debemos considerarnos parte del Estado y, como parte del Estado, corresponsables del destino global de este país» (14).

El Partido Comunista era una fuerza parlamentaria pequeña pero tenía una importante presencia pública gracias a su influencia en el sindicato Comisiones Obreras, aunque también por su aureola en la lucha contra la dictadura, contrapesada en el otro lado del espectro político por el recuerdo de la guerra civil.

(13) Fuentes Quintana explicó a posteriori el proceso, en FUENTES QUINTANA (2204): 186-187.

(14) La intervención de Felipe González y las que siguen, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión de 27 de julio de 1977. El «consenso a regañadientes» de Felipe González, en JULIÁ (1996), pp. 486 ss.

Santiago Carrillo se había entrevistado en varias ocasiones con el presidente Suárez y había surgido entre ellos una clara afinidad, que no dejaba de preocupar a los socialistas. El apoyo de Carrillo al Gobierno fue decisivo, aunque en público no dejara de plantear sus críticas y de insistir en la necesidad de un Gobierno de concentración. En su intervención parlamentaria, afirmó que estaba todavía pendiente una «auténtica reforma democrática del Estado», pero que los problemas más acuciantes eran los que se derivaban de la «crisis del sistema capitalista», manifestada en España con especial agudeza como consecuencia de las «deformaciones y debilidad de las estructuras económicas heredadas del régimen anterior». No podían aplaudir el programa económico del Gobierno porque no cabía aceptar tales sacrificios, ni aun con la promesa de la reforma fiscal. La «política de reforma controlada desde arriba» seguida hasta entonces por Adolfo Suárez se había agotado con la celebración de las elecciones. Para poner en pie las instituciones democráticas y llevar adelante un plan de saneamiento económico y de reformas no bastaba un Gobierno monocolor y minoritario, ni había espacio para una «alternancia tranquila» de dos partidos a lo Cánovas y Sagasta: hacía falta un «Gobierno de concentración democrática nacional».

En su intervención, Manuel Fraga fue conciso y no quiso comprometerse en nada. Los resultados electorales habían sumido a Alianza Popular en la perplejidad. El exministro dijo que no pensaba insistir todos los días en su lealtad a una época pasada, que consideraba «realmente positiva», ni perder el tiempo en «debates retrospectivos infecundos». Su intención era centrarse en el presente y en el futuro. España vivía la crisis económica más grave desde hacía medio siglo y la responsabilidad de las Cortes y el Gobierno era restablecer la confianza de las empresas, su posibilidad de invertir, de crear riqueza y puestos de trabajo. Joan Raventós, en nombre de los socialistas catalanes, aprovechó para recalcar que aquella crisis económica era «una de las más trágicas herencias del franquismo».

Jordi Pujol y Xavier Arzallus, desde la minoría vasco-catalana, optaron por defender su reivindicación de autonomía política para Cataluña y el País Vasco, aunque el primero dejó claro que no pensaba encerrarse en aquella cuestión, ni defender ninguna situación de privilegio. Enrique Tierno Galván, en nombre del grupo mixto, y desde una posición también minoritaria, pudo permitirse el lujo de situarse a la izquierda: las «virtudes de la economía de mercado» debían ser discutidas desde los fundamentos; como socialista no podía estar conforme con un programa económico que no era sino un plan de estabilización fundamentado en una política monetaria restrictiva y una disminución del ritmo de crecimiento de los salarios, por mucho que fuera positivo el anuncio redistribuidor de la reforma fiscal.

Cerró Leopoldo Calvo Sotelo, en nombre de UCD. Puso todo su empeño en afirmar la legitimidad que concedían a su partido los seis millones de votos recibidos, pero también la voluntad firme de buscar acuerdos. El primer com-

promiso del Gobierno era la Constitución; el segundo, la crisis económica, ligado al anterior porque no habría democracia sin estabilidad económica. El Gobierno había marcado las prioridades: combatir la inflación, el paro y el desequilibrio exterior, empezando por exigir a los que más tenían a través de la reforma fiscal.

3. LA BÚSQUEDA DEL CONSENSO

Las intervenciones de los grupos parlamentarios dejaron claro que las primeras Cortes de la democracia tendrían que afrontar al mismo tiempo las tareas políticas y la difícil situación de la economía. La actuación discrecional del Gobierno había terminado. Suárez había conducido con habilidad y mano firme el proceso político a través de las instituciones franquistas, pero ahora tenía delante unas Cortes democráticas. En las primeras sesiones parlamentarias tuvo que aceptar una rebaja en la composición de la comisión de urgencia legislativa, que UCD había propuesto y pretendido dominar. Se formaron también otras dos comisiones: la Constitucional y la de Economía y Hacienda. La Constitución no sería un proyecto elaborado por el Gobierno, «oídos» los partidos políticos, sino el resultado de un empeño colectivo, y el programa económico que el Gobierno ya había anunciado tendría que pasar por el Parlamento. Unos días más tarde, el 2 de agosto, Suárez envió una carta a los representantes de los partidos en la que, ante la coexistencia de problemas políticos, económicos, sociales, estructurales y de comportamiento y hábitos humanos, abogaba por un «posible acuerdo que, si bien de características parciales y con un horizonte parcial limitado» permitiera ofrecer una «respuesta responsable y solidaria». Creía interpretar con ello el sentimiento manifestado en diferentes ocasiones por todos los líderes políticos y posibilitar así un «clima por otra parte indispensable», que aumentaría el prestigio y la eficacia de las instituciones democráticas (15).

Durante aquel mes del verano se celebraron distintas reuniones entre miembros del Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales. Unas y otras estaban todavía inmersas en sus procesos de organización. La propuesta de una única gran central sindical defendida por Comisiones Obreras había hecho agua. La Unión General de Trabajadores se desmarcó y concentró sus esfuerzos en fortalecer sus estructuras organizativas, como quedó demostrado en su Congreso extraordinario celebrado aquel mismo mes de julio. Comisiones, por su parte, acabó abandonando las tesis unitarias, reconociéndose como sindicato y, al igual que UGT, se lanzó a una campaña de afiliación. Ambas organizaciones debían encarar el desmantelamiento del sindicalismo vertical no solo en lo relativo al destino de su patrimonio, sino a la regulación de la

(15) La carta, reproducida en FUENTES QUINTANA (2004): 198-199.

acción sindical y de las relaciones laborales de manera acorde a las nuevas circunstancias políticas y económicas. Ambas tenían, además, estrechos vínculos políticos, con el Partido Socialista, en el caso de la UGT, y con el Partido Comunista en el de Comisiones, aunque la relación no fuera en este caso orgánica. No podían continuar siendo organizaciones de agitación y movilización, sino que les tocaba asumir el papel de agentes sociales inmersos en un proceso político delicado y en una coyuntura económica difícil. En las reuniones a las que fueron convocados en la Moncloa manifestaron sus críticas a un programa económico que, en su opinión, tenía como objetivo esencial la lucha contra la inflación y cuyos costes iban a recaer en los menos favorecidos. Sólo quisieron hablar de la urgencia de regular la libertad sindical, la acción sindical en la empresa y la negociación colectiva, así como la necesidad de que se celebraran elecciones sindicales. Estas definirían la mayor representatividad o fortaleza de una u otra central. No cabía hablar mientras tanto de pacto social alguno, pero salvo las organizaciones minoritarias, hubo un apoyo manifiesto a un acuerdo político. Sus vinculaciones con los partidos de la izquierda lo facilitarían (16).

En el mundo empresarial no existía esa proximidad con el partido en el Gobierno, sino más bien una profunda desconfianza. Alianza Popular tampoco era una alternativa. Los empresarios llegaron a la transición sin organizaciones de ningún tipo fuera del sindicato vertical, a excepción de las Cámaras oficiales, de algunas patronales históricas que habían sobrevivido, como el Fomento del Trabajo Nacional catalán, o de algún foro de debate como el también catalán Círculo de Economía. El cambio político, la crisis económica, el progresivo desmantelamiento de la organización sindical y la conflictividad obligaron a los empresarios a tomar iniciativas. También la necesidad de contrarrestar su imagen negativa y de hacer pedagogía sobre el papel de la empresa en una economía de mercado. Con este objetivo fundó José María López de Letona la Asociación para el Estudio de la Acción Empresarial, convertida en Círculo de Empresarios bajo la dirección de Santiago Foncillas, al ser nombrado López de Letona gobernador del Banco de España. En los primeros meses de 1977 habían surgido distintas propuestas organizativas, unas desde dentro del sindicato vertical, desde el Consejo Nacional de Empresarios, como la Confederación General Española de Empresarios que encabezó Luis Olarra, otras desde fuera, como la Agrupación Empresarial Independiente de Max Mazín o la Confederación Empresarial Española de Agustín Rodríguez Sahagún. La banca, por su lado, optó por organizarse por su cuenta. No era fácil encontrar coincidencias en un mundo empresarial complejo y plural, en el que predominaba la pequeña y mediana empresa, pero cuyas voces más conocidas venían de las más grandes

(16) Reuniones de sindicatos y administración, en *El País*, 12 de agosto, 24 de agosto y 1 de septiembre de 1977. La necesidad de un pacto político anterior al pacto social, en SARTORIUS y SABIO (2007): 165 ss.

y de los bancos, y en el que el temor a la mayor libertad y competencia coexistía con la necesidad de afirmar la economía de mercado (17).

A comienzos de junio hubo por fin un manifiesto empresarial conjunto, pero no fue hasta después de las elecciones, el 29 de junio, cuando se anunció la constitución de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y se nombró una comisión gestora preparatoria de una asamblea en la que se ratificarían los estatutos y se elegirían los cargos directivos. Fue esa comisión la que manifestó su primera protesta contra el ministro de Trabajo, Jiménez de Parga, quien había declarado que el «drama» del mundo capitalista era que los ciudadanos podían elegir a los gobernantes pero no a quienes dirigían las empresas. Fue esa comisión patronal también la que se entrevistó con representantes del Gobierno, a quienes reclamaron la reforma urgente de la Seguridad Social, la supresión de las rigideces en el mercado laboral y la moderación de las rentas salariales, así como flexibilidad en la política monetaria. La asamblea fundacional no se celebró hasta el 22 de septiembre. La candidatura de Luis Olarra fue retirada y resultó elegido el joven y moderno empresario catalán, Carlos Ferrer Salat, fundador del Círculo de Economía y presidente del Fomento del Trabajo Nacional. Se había mostrado partidario de un pacto político previo a las elecciones, y también de la «potenciación del consenso social» y de la negociación de las medidas de austeridad con sindicatos, patronales y partidos políticos, más tarde. Había declarado su confianza en el equipo económico del Gobierno, aunque reclamó un plan de austeridad, más que una estabilización clásica con restricción del crédito, así como prudencia en la liberalización del sistema financiero y en la reforma fiscal para no gravar a la empresa.

A finales de julio, tras las entrevistas con el vicepresidente y los ministros de Hacienda y Trabajo, y en una masiva rueda de prensa, Ferrer Salat siguió afirmando la coherencia del programa del Gobierno y su apoyo, siempre que se ejecutara de manera «pragmática y suave» para evitar todo lo que pudiera perjudicar el «dinamismo» empresarial. Apenas un mes más tarde, tras una reunión técnica, entre otros con el secretario de Estado de Economía, Ferrer Salat pintó una imagen de asfixia de las empresas y la necesidad de un plan de emergencia que incluyera una moratoria fiscal y en el pago de las cuotas de la Seguridad Social, así como mayor flexibilidad en la contratación laboral. En la asamblea en la que resultó elegido presidente de la CEOE, dijo que, después de unos «principios esperanzadores», en lugar de afrontar con urgencia y ánimo constructivo la grave situación económica y social, las fuerzas políticas se entretenían «en temas secundarios y en luchas internas y partidistas». La CEOE había dicho que no se sentía representada por ninguno de los partidos. A comienzos de octubre, el tono

(17) La relación de los empresarios con la clase política, en PÉREZ DÍAZ (1987): 134 y 151; GUTIÉRREZ ÁLVAREZ (2001): 299 ss; CABRERA y DEL REY (2002): 339 ss; CABRERA (2003); MARTÍNEZ y PARDO AVELLANEDA (1985); GARCÍA FEMENÍA (2002): 193 ss; GONZÁLEZ (2006): 275 ss.

de Ferrer Salat se endureció y en una concentración de empresarios del Baix Llobregat, dijo que el Gobierno debía gobernar y no pactar (18).

Mientras tanto, el Gobierno había puesto en marcha la reforma fiscal. El 9 de agosto, Francisco Fernández Ordóñez, llevó a la comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los diputados el proyecto de ley de medidas urgentes de reforma fiscal. Era el primer proyecto de ley del Gobierno que llegaba al Parlamento para ser dictaminada por una comisión. Su objetivo era crear la infraestructura y los instrumentos necesarios para la reforma, y allegar recursos extraordinarios con carácter temporal. Seguirían los proyectos de impuesto sobre la renta y el de sucesiones, antes de 30 de septiembre, y de la imposición indirecta, antes del 30 de noviembre. La reforma fiscal, dijo el ministro, transcendía el ser parte del programa del Gobierno. No era contrapartida de nada. Era, ni más ni menos, lo que España necesitaba para convertirse en un país moderno. Lo presentaba un Gobierno que creía en la economía libre, la creatividad y el dinamismo empresarial, pero que estaba convencido de que esa economía de mercado no funcionaría sin la «legitimación ética» de un sistema tributario progresivo y sin una clarificación del gasto público. Por primera vez en la historia de España, dijo, las Cortes iban a decidir en un solo acto político sobre la totalidad de la actividad del sector público; por primera vez habría un presupuesto consolidado, resultado de un debate democrático, y podría abordarse el fraude fiscal, «síntoma de una sociedad enferma» (19).

En aquel debate ningún grupo político negó la necesidad de la reforma fiscal, pero todos lamentaron tener que comenzar por un aspecto parcial, no sobre el conjunto ni su relación con el programa económico del Gobierno. Se discutió a lo largo de cinco largas sesiones, desde el 27 de septiembre hasta el 6 de octubre, y se aprobó por unanimidad. López Rodó, en nombre de Alianza Popular, se ensañó en la «desproporción» entre el «hundimiento del país» y aquellas medidas parciales. Pretendió erigirse en portavoz de la patronal. En su reunión con la CEOE, recordó, el Gobierno había planteado tres alternativas posibles: que hubiera un entendimiento entre empresarios y trabajadores para contener los salarios, lo que permitiría una política monetaria y fiscal flexible que contendría el aumento del paro; que no existiera ese acuerdo, con lo que el Gobierno tendría que recurrir a una política monetaria restrictiva y una política fiscal

(18) Declaraciones contra el ministro de Trabajo, en *El País*, 28 de julio de 1977; reuniones con el Gobierno, en *El País*, 25 de agosto de 1977. Ferrer Salat partidario del pacto político, en *La Vanguardia*, 29 de septiembre de 1976; del consenso social, en *La Vanguardia*, 19 de marzo de 1977; de austeridad pero no estabilización en *La Vanguardia*, 6 de julio de 1977; el apoyo condicionado, en *La Vanguardia*, 29 de julio de 1977; la moratoria fiscal, en *La Vanguardia*, 25 de agosto de 1977. La crítica a los partidos, en *La Vanguardia*, 23 de septiembre de 1977 y *El País*, 24 de septiembre de 1977. La concentración del Baix Llobregat, en *La Vanguardia*, 5 de octubre de 1977.

(19) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Economía y Hacienda, 9 de agosto de 1977.

rígida, con el consiguiente incremento del desempleo; y que no se diera un acuerdo total, pero sí parcial, con lo que el paro también crecería. En su opinión, solo debía tomarse en consideración la primera alternativa, porque las otras dos conducirían al caos. Es decir, abogaba por un pacto social pero ya predecía su fracaso. El Gobierno tenía la obligación de gobernar, pero por sí solo no podía salvar la «dramática situación».

Tampoco le pareció suficiente al comunista Ramón Tamames, que siguiendo la línea de su partido insistió en la formación de un Gobierno de concentración: la reforma fiscal era importante y sobre ello había unanimidad, pero no era suficiente porque el entorno económico era muy complejo y exigía medidas a tono con la situación de «auténtica emergencia nacional». En la última de aquellas sesiones de la comisión, el socialista Ernest Lluch recordó el compromiso adquirido por el ministro acerca de unas negociaciones sobre la política económica general. Todos apelaban a la necesidad de un acuerdo, aunque la intención y su alcance eran muy distintos (20).

En el mes de agosto, Fuentes Quintana apremiaba para formalizar un acuerdo y llegó incluso a acariciar la idea de dimitir. Los efectos de la devaluación y de la política monetaria restrictiva adoptadas en julio estaban agotándose. Tras una nueva reunión en el Banco de España, se formó un grupo de trabajo en el que se integraron, entre otros, Manuel Lagares, José Luis Leal, Blas Calzada, Raimundo Poveda y Julio Alcaide. José Luis Leal acudió al vicepresidente Abril Martorell para explicarle la urgencia y recabar su intervención para coordinar el proceso. El texto que de allí salió lo discutió Fuentes Quintana con Suárez el 18 de septiembre durante muchas horas, respondiendo a todas sus preguntas, y fue sometido después a la opinión de un grupo de ministros. Se aprobó y se acordó remitirlo a los portavoces de los grupos parlamentarios, citándoles en la Moncloa para su discusión el fin de semana del 8 y 9 de octubre. Había triunfado la opción de la negociación. La prensa dio a conocer el deseo del presidente de pactar lo que algunos llamaron «un programa de Gobierno». El consejo de ministros del día 6 aprobó el texto y el ministro de la Presidencia, Otero Novas, lo confirmó en rueda de prensa, sin desvelar su contenido. Dijo que el programa iría a las Cortes si obtenía el acuerdo en las reuniones previstas en la Moncloa para el sábado y el domingo siguientes. No pudo evitar que los periodistas le preguntaran si aquella reunión sustituía a la idea de un Gobierno de concentración, lo que negó rotundamente (21).

(20) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Economía y Hacienda, 27 de septiembre de 1977 y 6 de octubre de 1977. Las vicisitudes de la reforma financiera, en PAN MONTOJO (1996).

(21) Las reuniones preparatorias, en FUENTES QUINTANA (2004): 187-188. También en intervenciones de Manuel Lagares y José Luis Leal en el seminario sobre los Pactos de la Moncloa celebrado por la Fundación Transición española el 25 de noviembre de 2010. Rueda de prensa de Otero Novas, en *La Vanguardia*, 7 de octubre de 1977.

Todos los partidos aceptaron la invitación. Fraga dijo que «hablar siempre es bueno»; a Tamames le pareció una «muestra de realismo» y el Partido Socialista sostuvo que la cita no podía convertirse en una «ceremonia social de *week end*», sino que debía prepararse cuidadosamente. No tenían intención de presentar una «oposición indiscriminada», aunque sí «alternativas cualificadas» en los puntos en los que no estuvieran de acuerdo, aclaró Enrique Múgica después de una sesión preparatoria de más de tres horas con el vicepresidente Abril Martorell. Tanto ellos como los comunistas, que también tuvieron su reunión previa con el Gobierno, insistieron en la necesidad de contraprestaciones de carácter sindical. La convocatoria en Moncloa no debía limitarse a los asuntos económicos. Estos eran, sin duda, el primer asunto a tratar, pero todos daban por hecho que habría un segundo bloque de temas, políticos. De hecho, ese mismo día se anunciaba que los partidos habían llegado a un acuerdo sobre el proyecto de ley de amnistía, excepto Alianza Popular, que se autoexcluyó. En el Congreso, tras ser derrotada una enmienda a la totalidad en la que coincidieron los socialistas y Alianza Popular, el partido del Gobierno se había mostrado flexible para poder llegar también a un acuerdo sobre el proyecto de regulación del control al Gobierno (22).

El sábado 8 y el domingo 9 de octubre, mañana y tarde, sin interrupción, estuvieron reunidos en la Moncloa los representantes de los partidos, tres por cada uno de ellos. Abrió la discusión el presidente Suárez. Después, durante una hora, Fuentes Quintana presentó el diagnóstico de la situación y resumió la propuesta del Gobierno, que tenía más de cien páginas. La reunión se vio interrumpida a poco de empezar por la noticia del asesinato por ETA del presidente de la Diputación de Vizcaya y la redacción de una nota de repulsa. No trascendió nada tras la primera sesión. Al final hubo muestras de optimismo por parte del Gobierno, de apoyo por parte del Partido Comunista y del grupo mixto, evasivas de Alianza Popular y cautelas de los socialistas. Fraga negó que su asistencia fuera un «aval incondicional al Gobierno». Lo había dicho nada más empezar la reunión. Felipe González prefirió hablar de «bases de entendimiento» y no de «acuerdo absoluto», y a petición suya se llamó «resumen de trabajo» el texto que fue finalmente hecho público como resultado de las conversaciones. El titular en la prensa fue el acuerdo sobre la limitación del crecimiento de los salarios a un máximo del 22% en 1978 (23).

El «resumen de trabajo» era un texto de mínimos sobre política presupuestaria, seguridad social, política monetaria y empleo, al que se añadía una referencia a las «transformaciones de fondo» que deberían acompañarla: la reforma fiscal ya iniciada, el control del gasto público, la participación social en el fun-

(22) Opiniones de los líderes, en *El País*, 6 de octubre de 1977. Acuerdo sobre amnistía, en *El País*, 7 de octubre de 1977. Debate sobre el proyecto de control del Gobierno, en *El País*, 8 de octubre de 1977.

(23) El texto lo publicó la prensa, por ejemplo, *El País*, 11 de octubre de 1977; lo reproduce también FUENTES QUINTANA (2004): 209-211.

cionamiento de la Seguridad Social, la lucha contra la especulación en materia de suelo y vivienda, la transformación del marco de relaciones laborales mediante el desarrollo de la acción sindical y un código de derechos y obligaciones de los trabajadores en la empresa, la reforma del sistema financiero, la modernización agraria y el estatuto de la empresa pública. Comisiones Obreras se mostró favorable al acuerdo, aunque mostró sus reticencias sobre el tope salarial y consideró insuficientes las medidas contra el paro. La CEOE, por su parte, declaró que no había participado en absoluto en el proceso, por lo que no se podía contar con su apoyo; que era incongruente hablar de economía de mercado cuando no se recogían principios fundamentales como la libertad de contratación y despido, o el problema de la productividad, y que la reforma fiscal debía hacerse paralela a la de la financiación de la seguridad social. Ferrer Salat se mostró más conciliador, pero exigió que se les convocara a negociar (24).

Se había dado un primer paso. Expertos de los diferentes partidos y representantes de la administración se distribuyeron en distintas subcomisiones y quedaron encargados de convertir el programa del Gobierno, y aquel «resumen de trabajo», en un texto consensuado para llevarlo al Parlamento. Mientras tanto, se celebró una nueva reunión de los representantes de los partidos en la Moncloa para abordar los temas políticos que debían formar parte del acuerdo como un segundo bloque. Entre ellos estaba la elaboración de una llamada «ley de defensa de la democracia contra el terrorismo», la reforma de la ley de orden público y de la policía nacional, la modificación de las leyes de asociación y reunión, así como la regulación de los medios de comunicación públicos (25).

El 25 de octubre, en el salón de columnas del palacio de la Moncloa, se llevó a cabo la firma del acuerdo económico en un acto solemne que la televisión retransmitió en directo. El acuerdo político tardó dos días más y no se firmó en la Moncloa, sino en el salón de ministros del Congreso de los Diputados. Alianza Popular no lo suscribió porque, según explicó López Rodó, el Gobierno no debía recabar respaldos en materias que eran de su exclusiva competencia y porque suponía el «desmantelamiento de los medios de seguridad del Estado» (26).

Dos días más tarde, llegó el momento del debate general en el Congreso. Lo abrió el vicepresidente económico, que se felicitó por el acuerdo logrado en el diagnóstico de los males, en los objetivos y en los criterios para superarlos. Se trataba de combinar una política monetaria rigurosa con una política de rentas. Insistió en que el acuerdo incluía dos grupos de actuaciones: las dirigidas a corregir los desequilibrios básicos de la economía española, por un lado y, por

(24) Comisiones Obreras, en *El País*, 12 de octubre de 1977; la CEOE, en *El País*, 13 de octubre de 1977; Ferrer Salat, en *La Vanguardia*, 19 de octubre de 1977.

(25) Los temas políticos, en *El País*, 12 y 13 de octubre de 1977.

(26) El pacto político y la autoexclusión de Alianza Popular, en *El País*, 27 y 28 de octubre de 1977.

otro, las encaminadas a reformar el sistema «para adaptarlo a los patrones de una economía moderna, abierta a las realidades del mercado, respetuosa con los derechos de los ciudadanos, en una democracia consciente de la función económica del sector público y plenamente integrada en la corriente de bienes, servicios y capitales del mundo al que pertenecemos». La superación de la crisis era posible. Trasmitir esa confianza a los ciudadanos era el principal mensaje de un acuerdo que quería demostrar que era en la democracia, y no al margen de ella, donde se encontraba el porvenir económico y político de España (27).

Ningún partido político discutió la pertinencia del diagnóstico de la situación ni de las medidas de saneamiento y reforma. La izquierda exigió contrapartidas en el ámbito sindical y social, y la derecha una política empresarial. Todos manifestaron su apoyo, pero pusieron especial empeño en comentar el alcance del acuerdo. López Rodó, el más crítico y distanciado, dejó claro que no era un cheque en blanco al Gobierno, que seguía siendo el único responsable de sus resultados, aunque él ponía en duda la existencia de un verdadero Gobierno. Jordi Pujol, respondiendo a la afirmación hecha unos meses atrás en aquella misma tribuna de que no actuaría solo para defender los intereses de Cataluña, sostuvo que su «compromiso era para la totalidad del plan», porque a Cataluña le interesaba que España marchara bien. Trabajarían por ello sin salvedades y sin recelos. Para Santiago Carrillo era un acto de responsabilidad nacional, no un trágala ni una imposición del Gobierno. «Lo hemos firmado entero», dijo, por mucho que les quedaran dudas de que aquel fuera un Gobierno capaz de sacar adelante una política de concentración democrática. No era un pacto social, porque el intento había resultado infructuoso, sino un pacto político y económico elaborado por los partidos, que asumían toda la responsabilidad frente a sus votantes. El 15 de junio el pueblo no había votado socialismo, sino simplemente el cambio democrático y ellos serían consecuentes. No necesitaban decir cada dos por tres que estaban a la izquierda.

Los socialistas presumieron de haber sido los primeros en proponer un acuerdo para afrontar la crisis, como dijo el catalán Raventós. Tenía que tener carácter continuado, pero claramente acotado en el tiempo. Era un catálogo de medidas urgentes para el período constituyente. No aceptarían un pacto legislativo sistemático ni la eliminación de la dialéctica Gobierno-oposición, porque ellos se consideraban una alternativa de gobierno que permitiría dar soluciones socialistas a los problemas del país. Felipe González dijo que se les había llamado duros y reticentes durante el proceso, y reconoció que lo habían sido. Aquel no era el programa del Partido Socialista, que no era un programa de estatalización como algunos parecían temer, pero tampoco el de la apología de la economía de mercado, que le correspondía hacerla a la derecha. Aquel era un programa de consensos, al que habían acudido llamados por el Gobierno ante

(27) *Diario de las Sesiones del Congreso de los Diputados* de 27 de octubre de 1977. La cita de Fuentes Quintana, en p. 1086.

una situación muy difícil. Dijo asumir responsable y personalmente la totalidad del compromiso establecido, al que todos los partidos habían querido sumar matizaciones aun sabiendo que el acuerdo los trascendía. «Naturalmente, hay alternativas», pero las perspectivas del país no eran en ese momento las del poder del Partido Socialista.

Esta vez cerró el debate el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez. Había intervenido Pérez Llorca en nombre de UCD para vincular el acuerdo al programa electoral del partido y afirmar la confianza plena en el presidente del Gobierno. Suárez reconoció las «singularidades» del momento político y la necesidad de distinguir las actividades normales de los grandes temas que condicionaban la consolidación de la democracia. No se estaba haciendo dejación de las funciones y responsabilidades de Gobierno; no se estaba estableciendo un gobierno paralelo ni un gobierno de concentración. Aquello era gobernar de una manera distinta a como se hizo antes del 15 de junio y a como se haría después de aprobarse la Constitución. Había y debía haber alternativas de poder, dijo, pero también subrayó que su compromiso no se reducía a la Constitución, por importante que fuera, sino que una vez alcanzada la plenitud democrática seguiría apuntando hacia la consecución de una «sociedad más justa en la distribución de las riquezas y el reparto de las cargas». Tras la intervención de Suárez, el acuerdo fue ratificado en el Congreso por todos los partidos excepto Esquerra Republicana cuyo representante, Heribert Barrera, se abstuvo.

4. LOS LÍMITES DEL ACUERDO

Ningún partido había presentado un programa global alternativo al del Gobierno en materia económica. Se habían limitado a incorporar propuestas concretas. Fue nuevo todo el apartado «adicional de actuación jurídica y política», que se pactó en la segunda reunión en Moncloa. El vicepresidente económico siempre supo que los acuerdos acabarían incluyendo esos temas. Nunca se opuso. Formaban parte de un mismo objetivo: conseguir el acuerdo para consolidar la democracia. También hubo cambios en el programa económico. Se ampliaron compromisos en materia educativa, urbanística y del suelo, y se dio mayor relieve a la política agrícola y pesquera. Se mantuvo el acuerdo sobre la necesidad de un plan energético nacional y sobre la elaboración de un estatuto de la empresa pública, pero desapareció cualquier referencia a la política industrial. No se había llegado a un acuerdo dentro de la subcomisión que se había encargado de aquel tema. Las dificultades por las que atravesaban ciertos sectores como la siderurgia integral o la construcción naval eran de sobra conocidas, pero no se creía entonces que fuera aquella una crisis industrial. Unos coincidían con Fuentes Quintana en que la reconversión de los sectores en apuros debía venir del estímulo a una mayor competencia, mientras otros creían que debía ser la política de créditos la que purgara las empresas

menos eficientes. La discrepancia era mayor, sin embargo, por parte del ministro de Industria, Alberto Oliart, muy crítico respecto a los efectos de la política monetaria restrictiva en una economía ya deprimida, y partidario de un ajuste más gradual (28).

Sin embargo, cuando Fuentes Quintana escribió más tarde sobre los cambios introducidos no se refirió a esta discrepancia. En su opinión, habían sido dos las principales diferencias entre el Programa de Saneamiento y Reforma del Gobierno y el texto finalmente firmado por los partidos. El primero era relativo al mercado laboral. La moderación salarial fue aceptada, incorporando la exigencia de los partidos de izquierda de que las subidas fueran lineales para beneficiar más a los sueldos más bajos. Pero se pospuso todo lo que tenía que ver con la contratación temporal y la reducción del coste de despido en las nuevas contrataciones, para ser abordado en un estatuto de los trabajadores. Tampoco hubo acuerdo en incluir un plazo de dos años de duración del acuerdo para corregir los desequilibrios y poner en marcha las reformas estructurales. Los partidos no quisieron comprometerse más allá del debate constitucional (29).

El Consejo de Ministros del día siguiente aprobó la formación de una comisión interministerial para vigilar la ejecución de los acuerdos e informar periódicamente a la opinión pública, aunque los partidos habían abogado por el control parlamentario. La comparecencia de Fuentes Quintana para informar sobre política monetaria en la comisión de Economía y Hacienda del Congreso a finales de enero de 1978 fue la primera ocasión. El vicepresidente económico reconoció allí que el Gobierno había puesto en marcha una política monetaria restrictiva en julio de 1977, porque la más permisiva que se ensayó un año antes se había agotado y había mostrado lo efímero de su capacidad de estímulo. Al mismo tiempo se pusieron en marcha los acuerdos de la Moncloa, para suavizar el coste de la política monetaria. Su efecto beneficioso sobre la inflación, ya perceptible, permitía moderar el rigor monetario, pero hacía falta mantener el control sobre el volumen de las disponibilidades líquidas, tal como había aconsejado el Banco de España. De ello sería informada puntualmente la subcomisión parlamentaria de política monetaria cuya creación propuso. No había contradicción alguna entre la política monetaria y la consensuada en los acuerdos de la Moncloa, concluyó el vicepresidente (30).

Los diputados socialistas mantuvieron ciertas discrepancias acerca de la magnitud propuesta para medir las disponibilidades líquidas y criticaron las

(28) Negociación de los acuerdos, en TRULLEN y THOMAS (1993), pp. 212 ss; las discrepancias sobre la política industrial en p. 240.

(29) Opinión de Fuentes Quintana, en FUENTES QUINTANA (2004).

(30) La comisión interministerial estaría integrada por dos vicepresidentes: Fuentes Quintana y Abril Martorell, así como por el ministro de Hacienda, Fernández Ordóñez, el subsecretario de Economía, Manuel Jesús Lagares, y el director general de Política Económica, José Luis Leal. La intervención de Fuentes Quintana, en *Diario de las Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Economía y Hacienda, 26 de enero de 1978.

consecuencias de la «sequía» crediticia que se había dejado sentir, así como el «calvario» que estaba padeciendo la reforma fiscal. Aunque Ernest Lluch no puso en duda la necesidad de la política monetaria, llegó a decir que no se podía dejar en manos de «economistas de derechas y de banqueros». Ante la reconvencción de Fuentes Quintana, aclaró que lo que lamentaba es que dicha política no recibiera la atención que merecía por parte de «todos» los economistas. Tamames cuestionó la necesidad de la política monetaria, coincidiendo en ello con lo que por entonces sostenían otros economistas vinculados al Partido Comunista, pero señaló uno por uno los retrasos en la concreción de los acuerdos de la Moncloa y la conveniencia de que los partidos firmantes se reunieran para controlar su aplicación. El vicepresidente le respondió que el cumplimiento era también su «obsesión diaria» (31)

Fueron sin embargo las réplicas a los portavoces de UCD y de Alianza Popular las que dejaron entrever el estado de ánimo del vicepresidente. En su respuesta a las dos intervenciones de diputados de UCD, breve y casi de pura formalidad la de Luis Gamir, confusa en su intención la de José Ramón Pin Arboledas, el vicepresidente agradeció el apoyo del partido en el Gobierno y su generosidad cuando decidió ofrecerle aquella cartera ministerial. Pero también habló de las horas de «amargura» pasadas en el ministerio. Se había tomado aquello como un «acto de servicio» porque los acuerdos dejarían a España unas instituciones mucho más prósperas para administrar los recursos escasos del país. Él era, sin embargo, independiente. Se podía dudar de su competencia técnica, pero no de su independencia política. Más agria fue la contestación al diputado de Alianza Popular, Gonzalo Fernández de la Mora, quien tras elogiar su «magnífica intervención», calificó la situación del país de «extraordinariamente grave». Dijo que compartía la política monetaria del Gobierno pero no la política general ni las medidas fiscales, «penalizadoras del ahorro y desestimulantes de la inversión». Entre ellas citó el «bloqueo de dividendos». El vicepresidente le aclaró que ese «bloqueo» se había levantado en diciembre, aunque persistía la prohibición de retribuciones a los consejos de administración, una medida consecuente en su opinión con el reparto de las cargas del ajuste. Eso era quizás lo que el diputado aliancista lamentaba, puesto que pertenecía a varios de esos consejos.

La relación del Gobierno con la patronal organizada atravesaba por un momento complicado. La CEOE se había lanzado a una campaña de movilización que había reunido diez mil empresarios en el Palau Blau Grana de Barcelona en el mes de noviembre anterior. Ferrer Salat había dicho allí que estaba en juego «España, la empresa y nuestro propio futuro individual». Al mes siguiente, en Valencia, ante más de tres mil empresarios, volvió a decir que mientras España no practicara «plenamente» la economía de mercado no se podría salir de la

(31) Un comentario posterior de Ernest Lluch a la política monetaria, en LLUCH (1993) y (1996).

crisis. La campaña culminaría pocos días más tarde de aquel debate parlamentario en otra asamblea multitudinaria, esta vez en el Palacio de Deportes de Madrid, donde se reunieron trece mil empresarios bajo el lema de «Reaccionemos» y «Unidad, libre empresa y prosperidad». De poco había servido que el presidente del Gobierno recibiera a una delegación patronal, que le exigió una política crediticia flexible y un «marco liberal moderno». Para los empresarios, los pactos suscritos entre los partidos políticos suponían «la muerte de la empresa, única generadora de riqueza y bienestar». En una conferencia en el Club Siglo XXI, el presidente de la CEOE insistió en que la economía de mercado debía afirmarse sin confusiones en la Constitución, porque en el proyecto conocido se daba pie a una economía planificada. Qué podía esperarse de un país en el que la mitad se declaraba marxista y la otra mitad socialdemócrata, se preguntaba en una entrevista (32).

«No soy un revolucionario sospechoso», dijo Fuentes Quintana en su comparecencia ante la comisión de Economía del Congreso, aprovechando la contestación a Fernández de la Mora. Una «derecha moderna» debía entender que los factores de solidaridad implícitos en la reforma fiscal eran imprescindibles para que la inversión arrancara. El empresario bien relacionado, el empresario de la acción concertada, de los circuitos privilegiados, de las medidas fiscales protectoras, «el empresario, en definitiva, que invertía con una ayuda fundamental del Estado y no pagaba prácticamente impuestos», tenía que desaparecer con la «aséptica» economía de mercado. Estaba convencido de que ocurriría porque el empresario español era inteligente, un «animal spirits», y acabaría entendiendo el mundo en que vivía (33).

Un mes más tarde Fuentes Quintana abandonó el Gobierno y con él lo hicieron algunos de los ministros económicos. La comunicación de la crisis tardó unos días en llegar al Congreso de los Diputados y el 1 de marzo dio lugar a un debate fuera del orden del día, previamente acordado entre los partidos. Adolfo Suárez no estaba. Fernando Abril Martorell, que había asumido dos vicepresidencias, la política y la económica, se limitó a decir que el vicepresidente Fuentes Quintana había dimitido y habían entrado cuatro nuevos ministros económicos con el objetivo de llevar a cabo un desarrollo coherente de los pactos de la Moncloa. Entre los nuevos ministros, ocupando la cartera de Industria y Energía, estaba Rodríguez Sahagún, miembro de la directiva de la CEOE y destacado crítico durante meses de la política económica del Gobierno, como se encargó de señalar Santiago Carrillo. En las sucesivas intervenciones, los portavoces manifestaron sorpresa, inquietud por la falta de explicaciones al Parlamento por

(32) Las asambleas patronales, en *El País*, 29 de noviembre y 6 de diciembre de 1977, y 18 y 26 de enero de 1978. Malas relaciones de la CEOE con UCD, en CALVO SOTELO (1990), pp. 163 ss. Las relaciones entre político y empresarios en la transición, en PÉREZ DÍAZ (1987), pp. 131 ss. Cfr. CABRERA y DEL REY (2202), pp. 339 ss. y CABRERA (2203).

(33) Las palabras de Fuentes Quintana, en *Diario de las sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Economía y Hacienda, 26 de enero de 1978, p. 295.

mucho que se respetara el derecho del presidente de Gobierno a remodelar su gabinete, y también malestar por la falta de información y de control sobre la aplicación de los acuerdos.

El debate terminó con la aprobación de una moción, firmada y votada por todos los grupos menos por UCD, que consideraba «insuficientes» las explicaciones dadas por el Gobierno y establecía que en el primer pleno se satisficiera esa explicación. Debía producirse un debate sobre la situación económica a la luz del cumplimiento o incumplimiento de los pactos de la Moncloa. UCD había presentado una moción de contenido idéntico salvo que en lugar de «considerando insuficientes las explicaciones del Gobierno» se decía «a la vista del debate celebrado». En su intervención para aclarar el sentido del voto, Pérez Llorca calificó lo ocurrido de «emboscada parlamentaria». Era, como tituló algún diario, «la primera derrota parlamentaria» del Gobierno (34).

Al día siguiente, el consejo de ministros salió al paso de las razones de aquel traspies. Señaló, por un lado, los buenos resultados obtenidos en la lucha contra la inflación y el déficit exterior gracias a los acuerdos de la Moncloa, así como su voluntad de emprender acciones contra la caída de la actividad y el paro. Por otro lado, se anunció que Fuentes Quintana encabezaría el equipo asesor económico del presidente de Gobierno y que Álvarez Rendueles sustituiría a López de Letona como gobernador del Banco de España, manteniendo la política monetaria marcada por los pactos. En las semanas siguientes, el Gobierno mostró su voluntad de llegar a acuerdos bilaterales con los partidos para fijar un calendario político y electoral. Felipe González replicó que estaban dispuestos a discutirlo, pero en el Parlamento, no en nuevas reuniones en la Moncloa.

El pleno comprometido comenzó en sesión vespertina el 5 de abril y duró dos días. Esta vez el presidente del Gobierno acudió al Congreso y abrió con un largo discurso. Había pasado más de un mes desde la crisis y el tiempo había puesto las cosas en su sitio, dijo Suárez. No había nuevo Gobierno, porque no había habido lo que en técnica parlamentaria se llamaría una crisis, sino «etapas sucesivas en la ejecución de una misma política, adecuación del equipo de Gobierno». Tampoco había nuevo programa, sino aplicación de los acuerdos de la Moncloa. El Gobierno actuaba investido de una «incontestable legitimidad democrática» y seguiría haciéndolo con la política de consenso necesaria para los grandes temas, como lo era la grave situación económica y social, o la elaboración de la Constitución. Porque la historia enseñaba «la trágica lección de ineficacia» de las Constituciones que expresaban el sentir de solo una parte de los

(34) Fernández Ordóñez continuó en Hacienda, y García Díez en Comercio; Rafael Calvo Ortega sustituyó a Jiménez de Parga en Trabajo, Carlos Bustelo a Alberto Oliart en Industria, Jaime Lamo de Espinosa a Martínez de Jenique en Agricultura. El debate improvisado, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1 de marzo de 1978. La votación de la moción en p. 997. La «derrota parlamentaria», en *El País*, 3 de marzo de 1978.

españoles. Una vez aprobada la Constitución, comenzarían los métodos de actuación de una democracia consolidada (35).

Después de la intervención del presidente se leyó un informe del Gobierno sobre el cumplimiento de los pactos. Lo explicó Abril Martorell después de recordar cuál era la situación económica en el verano del año anterior y las razones que llevaron a la firma de los acuerdos. El balance no podía ser sino provisional, dado el escaso tiempo transcurrido, y su virtualidad no dependía solo de las normas aprobadas sino del contexto nacional e internacional, de la recepción de las medidas y las reacciones suscitadas. Quiso dejar claro que el Gobierno no iba a emprender una política reactivadora sino que, en el marco de los pactos de la Moncloa, pondría los medios para que fueran las propias fuerzas del mercado las que iniciaran y consolidaran la recuperación de la actividad productiva. No era una sorpresa. Lo había dicho en una entrevista reciente: no se iba a ceder a la tentación de un «relanzamiento económico prematuro» (36).

En aquella primera sesión, solo intervinieron Arzalluz y Sudupe por el grupo vasco y Enrique Tierno en nombre del grupo mixto. Acabó a las doce de la noche. Nadie quiso hacer declaraciones, reservándose todos para la sesión del día siguiente, que también fue larga. Los discursos fueron moderados. Ningún portavoz puso en duda que los acuerdos de la Moncloa hubieran sido necesarios. «Imaginemos su ausencia», dijo Jordi Pujol; imaginemos la carencia de marco alguno en la negociación de convenios colectivos o la inexistencia de contrapartidas a los ajustes. Otra cosa era si aquello era un programa de Gobierno capaz de restablecer la confianza imprescindible, cosa que negó Fraga. «¿Cuándo se va a gobernar en serio?», preguntó para pintar después una situación catastrófica: «El Estado se deteriora por días; la vida política no tiene pulso; la administración no sigue una línea clara; como diría Cervantes: ‘Las ansias crecen y las esperanzas menguan’».

Fraga presentaba su candidatura a la Jefatura del Gobierno, dijo Santiago Carrillo entre risas de muchos diputados, y añadió: «El Jefe del Gobierno ha reconocido la existencia de descontento, de malestar y pesimismo en ciertos sectores de la población». No era por la rapidez del cambio, como había sostenido Suárez, sino por todo lo contrario, dijo el líder comunista. Había un «riesgo detectable» de que los acuerdos perdieran su «virtualidad transformadora, acentuando, por el contrario, sus aspectos restrictivos». El Partido Comunista consideraba que los pactos eran la única garantía de superación de la crisis, pero había que ir a la vez a un relanzamiento selectivo de la economía.

Felipe González habló el último y consumió tanto tiempo como el utilizado por el presidente del Gobierno, sin que nadie le interrumpiera. Ya había intervenido Ernest Lluch. González valoró de manera muy positiva los acuerdos,

(35) *Diario de las Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 5 de abril de 1978, pp. 1259-1271.

(36) La entrevista en la prensa, en *El País*, 19 de marzo de 1978.

aunque mostró su preocupación por la política monetaria restrictiva que se había puesto en marcha a la vez, sin que se hubiera sabido ni pactado. En cualquier caso, coincidió con el Gobierno en el temor a un relanzamiento prematuro, antes de que se hubieran consolidado los equilibrios. Los socialistas respetarían y apoyarían los acuerdos, pero cada cual debía asumir su responsabilidad. Ellos lo harían presentando un programa para sostener una «mayoría de progreso». Felipe González aclaró que no se sumaría a ninguna moción de censura, aunque tampoco a una de confianza. No dejó ningún tema por tocar: desde la elaboración de una Constitución en la que se sintieran «cómodos» todos los españoles, el proceso autonómico, la democratización municipal y la seguridad. Anunció desde el principio su firme voluntad de no contribuir al catastrofismo. Los acuerdos de la Moncloa fueron un balón de oxígeno para el Gobierno, que debía haber aprovechado el debate no solo para hacer balance de lo cumplido, sino para poner fechas a lo que faltaba por hacer. Se había seguido con rigor la política salarial, pero había que acompañar las medidas coyunturales con las reformas de estructura. No podían alterarse las reformas contenidas en los acuerdos, como algunos habían pretendido con la reforma fiscal. Se acercaba el límite de tiempo marcado, diciembre de 1978. Había que reforzar el control democrático de esas reformas y que el Gobierno ofreciera un calendario más preciso. El relanzamiento, cuando se produjera, tenía que ser consecuente y responsable, medido, porque había crisis económica «para rato». El Gobierno tenía que gobernar y la mejor fórmula era la ya ensayada: «ninguna otra».

El debate se interrumpió a las tres de la tarde y se reanudó a las seis. Pérez Llorca, breve, dijo que no había habido críticas de fondo ni alternativas, y era cierto. Abril Martorell coincidió: apenas había habido sino matizaciones sobre el reflujo de la inflación y la recuperación en el sector exterior; había habido acuerdo en la política monetaria y el Gobierno había reconocido el incumplimiento en el plan energético. Se adivinaba una «línea de moderada esperanza». Los informes técnicos decían que, con los ajustes, cabía esperar una lenta aunque persistente recuperación de la actividad. En definitiva, el vicepresidente entendía que los acuerdos de la Moncloa habían quedado ratificados como «única alternativa válida».

Ninguno de los portavoces quiso hacer uso de la palabra en segundo turno, probablemente porque no esperaban que interviniera el presidente del Gobierno. Pero Suárez lo consideró un deber de cortesía parlamentaria y se levantó para agradecer las intervenciones en un debate que consideraba positivo. Quiso precisar algunos extremos en relación con las preautonomías, con la seguridad ciudadana y la adecuación al nuevo orden de las fuerzas de seguridad. También con la postergación de las elecciones municipales para después de aprobarse la Constitución. El Gobierno había actuado con la absoluta legitimidad que le dieron las elecciones de junio y no había voluntad de alterar el ritmo del proceso: «el Gobierno gobierna» y entre todos se estaba construyendo «el edificio del Estado nuevo, sobre el edificio del Estado antiguo».

No hubo votación, pero se sobreentendió que los acuerdos de la Moncloa seguían vigentes. Fuentes Quintana había tenido un incuestionable protagonismo en aquella iniciativa. Pero como él mismo repitió, era un técnico que se manejaba mal en la política. Impulsó de manera decidida la necesidad de consenso, lo defendió en público con entusiasmo pero soportó mal las dificultades políticas dentro y fuera del Gobierno. Dejó casi desde un principio en manos de otros la gestión y finalmente dimitió. Volvió al lugar de donde venía: a asesorar al Gobierno. Le sustituyó Abril Martorell, que había sido una pieza clave en las negociaciones. Carecía quizás del empaque y el renombre de Fuentes Quintana, pero tenía otras virtudes políticas imprescindibles en aquellos momentos. Y, desde luego, estaba dispuesto a llevar adelante los Pactos, como demostró en los meses sucesivos.

5. EPÍLOGO

Se ha dicho y escrito que los Pactos de la Moncloa fueron un hito en la transición española a la democracia porque crearon un clima de consenso que permitió aprobar la Constitución. Vinieron apremiados por la urgencia de poner coto a las peores consecuencias de la crisis económica, que amenazaban con desestabilizar el proceso político. Las primeras medidas de política monetaria se iniciaron antes de que comenzaran las negociaciones, pero sus efectos se habrían agotado si no se hubieran emprendido medidas de más largo alcance que solo eran posibles mediante un gran acuerdo. No fue un simple ajuste. Fue un proceso político delicado que puso sobre la mesa las fortalezas y debilidades de la economía española, los efectos positivos de las transformaciones que había traído consigo el «milagro» económico de los años sesenta, pero también las rigideces y carencias de la herencia franquista y la necesidad de afrontar reformas de calado que acercaran la economía española a las de su entorno. Su gran éxito no fue solo detener el proceso inflacionista y los desequilibrios exteriores, sino afirmar que España sería una economía de mercado con voluntad de buscar un espacio competitivo dentro de la economía mundial. No cabían vueltas atrás ni añoranzas de otros tiempos de aislamiento y proteccionismo. Tampoco las alternativas radicales. Los acuerdos arrojaron la política monetaria restrictiva y la devaluación de la moneda con una política de rentas que, junto a la contención salarial, se comprometía a desarrollar todas aquellas políticas sociales que la dictadura había mantenido bajo mínimos. Más allá de eso, el programa de gobierno señaló el camino de las grandes reformas que el sistema económico necesitaba para equipararse a los países de su entorno, muy especialmente la reforma fiscal y la del sistema financiero. El desmantelamiento político del régimen de Franco implicaba también el de sus instituciones intervencionistas y protectoras, y el cambio en muchos hábitos de comportamiento.

Fueron muchos los que contribuyeron a hacer realidad los Pactos. Técnicos y economistas de la administración del Estado y del partido en el gobierno, que

hicieron el diagnóstico y propusieron medidas, pero también técnicos, economistas y dirigentes de los diversos partidos políticos, que apenas apuntaban. Las relaciones personales entre muchos de ellos, por encima de las filiaciones políticas, permitieron las conversaciones y los encuentros. No fue posible el pacto social y aunque la conflictividad social persistió, las organizaciones sindicales la encauzaron y facilitaron los acuerdos. Más tensas fueron las relaciones con las fuerzas empresariales, que se sintieron políticamente huérfanas y temerosas de perder sus posiciones tradicionales sin suficientes garantías de futuro. La alternativa al pacto social fue el pacto político. Quienes diseñaron el programa pidieron un compromiso de dos años. No se lo concedieron el resto de los partidos políticos, que fijaron el final en la aprobación de la Constitución. No hubo prolongación de la vida de aquellas Cortes. Se disolvieron y se convocaron elecciones, que dieron el triunfo de nuevo a UCD. En la sesión de investidura de su tercer Gobierno, Adolfo Suárez afirmó que «el consenso ha[bía] terminado». Reconoció su importante contribución al proceso constitucional, aunque sabía que también había producido decepciones. «Fue una solución excepcional para un momento igualmente excepcional», dijo (37).

Todavía entonces se tenía una «moderada esperanza» en una «lenta aunque persistente recuperación de la actividad económica», como había dicho Abril Martorell al asumir la vicepresidencia que dejó Fuentes Quintana. La esperanza se trocó en abierto pesimismo pocos meses más tarde, tras el anuncio por parte de los países productores de petróleo de una nueva elevación del precio del crudo. La crisis de la economía española duró seis años más y los ajustes y reformas se demostraron más duros y complejos de lo que se había previsto en 1977. Las tasas de inflación no alcanzaron las cotas de entonces, porque la contención salarial se mantuvo gracias, en parte, a la nueva política de concertación social entre la patronal y el sindicato socialista en 1979 y 1980. Pero el crecimiento económico se mantuvo en torno al 1% anual hasta 1982, una cifra que no se conocía desde 1959. El déficit presupuestario se disparó porque el gasto público pasó del 16% del PIB en 1975 al 23% en 1982 como consecuencia del desarrollo del estado del bienestar, y también por las exigencias crecientes de la cobertura del desempleo. Porque el paro masivo se convirtió en el principal problema: llegó al 16,2% en 1982 y al 21,7 tres años más tarde. Solo el intento fallido de golpe militar en febrero de 1981 propició la firma del Acuerdo Nacional de Empleo, el «pacto del temor» como lo llamaron algunos. Lo suscribieron el Gobierno, los dos grandes sindicatos, UGT y Comisiones Obreras, y la patronal CEOE, que había mantenido en todo momento una durísima campaña contra los gobiernos de UCD.

Ya no fue un pacto político. No hubo nuevos pactos en la Moncloa. No hubo pactos políticos de aquella envergadura. La coyuntura política era otra. Los

(37) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria de investidura, 30 de marzo de 1979, p. 41.

Pactos de la Moncloa fueron, sin duda, un hito en la transición a la democracia, pero tuvieron el alcance que tuvieron, decisivo pero acotado en el tiempo. Las reformas estructurales que iniciaron se desarrollaron después en un contexto político diferente, con unos actores que entraron en la competencia democrática por alcanzar el poder. A las decisiones que después se tomaron, a las sucesivas políticas de concertación que se adoptaron y no a las de los Pactos de la Moncloa cabe achacarles el desarrollo posterior de aquellas reformas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CABRERA, MERCEDES y REY REGUILLO, FERNANDO DEL (1988): «Entre la condena y el olvido. Los empresarios y sus organizaciones en la historiografía española», *Sociología del Trabajo*, núm. 3, pp. 141-164.
- (2001): «Los empresarios, los historiadores y la España del siglo XX», en ANTONIO MORALES MOYA (coord.): *Las claves de la España del siglo XX. La modernización social*, Madrid, Sociedad Estatal Nuevo Milenio, pp. 291-313.
- (2002): *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus.
- CALVO SOTELO, LEOPOLDO (1990): *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza y Janés-Cambio16.
- FUENTES QUINTANA, ENRIQUE (1979): «La crisis económica española», *Papeles de Economía Española* núm. 1.
- (1988): «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO (dir.): *Economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 1-75.
- (1991): «Prólogo» en RAFAEL TERMES: *Desde la banca. Tres décadas de vida económica española*, Madrid, Rialp, Vol.1, pp. LI-XCVII.
- (2004): «Los pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978», en ENRIQUE FUENTES QUINTANA (dir.): *Economía y economistas españoles. Vol.8. La economía como profesión*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.
- GARCÍA DELGADO, JOSÉ LUIS y SERRANO SANZ, JOSÉ MARÍA (1991): «Economía», en MANUEL TUÑÓN DE LARA (dir.): *Transición y democracia (1973-1985)*, Vol. 10** Historia de España, Barcelona, Labor.
- GARCÍA FEMENÍA, ANA MARÍA (2002): *El asociacionismo empresarial en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- GONZÁLEZ, ÁNGELES (2006): «El mundo no empieza hoy ni partimos de la nada: El Consejo Nacional de Empresarios ante la reforma sindical», *Historia del Presente*, Monografía 3, pp. 271-288.
- GUTIÉRREZ ÁLVAREZ, SECUNDINO JOSÉ (2001): *Las organizaciones empresariales en la Transición: 1975-1978*, Madrid, Fundación CEIM.
- JULIÁ, SANTOS (1991): «Sociedad y política», en MANUEL TUÑÓN DE LARA (dir.): *Transición y democracia (1973-1985)*, Vol. 10** Historia de España, Barcelona, Labor.
- (1997): *Los socialistas en la política española 1879-1982*, Madrid, Taurus.

- LLUCH, ERNEST (1993): «Prólogo», en JOAN TRULLÉN y THOMAS: *Fundamentos económicos de la transición política española. La política económica de los acuerdos de la Moncloa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (1996): «Transición económica y transición política: la anomalía», en JAVIER TUSELL y ÁLVARO SOTO (eds.): *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 252-263.
- MARAVALL, JOSÉ MARÍA (1995): «La política de las reformas económicas: la experiencia del Sur de Europa», en LUIS CARLOS BRESSER PEREIRA, JOSÉ MARÍA MARAVALL y ADAM PRZEWORSKI: *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 101-167.
- MARTÍN-ACEÑA, PABLO y MARTÍNEZ, ELENA (2009): «La edad de oro del capitalismo español: crecimiento económico sin libertades políticas», en NIGEL TOWSON (ed.): *España en cambio. El segundo franquismo 1959-1975*, Madrid, Siglo XXI, pp. 1-22.
- PAN-MONTOJO, JUAN (1996): «Una larga e inconclusa transición: la reforma tributaria, 1977-1986», en JAVIER TUSELL y ÁLVARO SOTO (eds.): *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 264-304.
- PÉREZ, SOFÍA (1997): *Banking on Privilege. The Politics of Spanish Financial Reform*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- PÉREZ DÍAZ, VÍCTOR (1987): *El retorno de la sociedad civil*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- POWELL, CHARLES (2001): *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza y Janés.
- PREGO, VICTORIA (1999): *Diccionario de la transición*, Barcelona, Plaza y Janés.
- REDERO SAN ROMÁN, MANUEL y PÉREZ DELGADO, TOMÁS (1994): «Sindicalismo y transición política en España», en MANUEL REDERO SAN ROMÁN, (ed.): *La transición a la democracia en España*, Ayer núm.15.
- ROJO, LUIS ÁNGEL (1976): *Inflación y crisis en la economía mundial (Hechos y teorías)*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1986): «Europa: el contraste entre dos décadas», *Papeles de Economía Española*, núm. 27.
- (1987): «La crisis de la economía española, 1973-1984», JORDI NADAL, ALBERT CARRERAS, CARLES SUDRIÀ (compiladores): *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, pp. 190-200.
- SARTORIUS, NICOLÁS y SABIO, ALBERTO (2007): *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España. Noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de Hoy.
- SERRANO SANZ, JOSÉ MARÍA (1994): «Crisis económica y transición política», en MANUEL REDERO SAN ROMÁN, (ed.): *La transición a la democracia en España*, Ayer núm. 15.
- SERRANO SANZ, JOSÉ MARÍA y PARDOS, EVA (2002): «Los años del crecimiento, 1959-1975», en F. COMÍN, MAURO HERNÁNDEZ y E. LLOPIS (eds.): *Historia económica de España, siglos XIX y XX*, Barcelona, Crítica.
- TRULLEN Y THOMAS, JOAN (1993): *Fundamentos económicos de la transición política española, La política económica de los acuerdos de la Moncloa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- YSART, FEDERICO (2010): «Los Pactos de la Moncloa. Una palanca estratégica de la Transición», Conferencia pronunciada el 20 de diciembre de 2010 en la Fundación Transición española (texto en la página web de la Fundación).