

**EL PROFESOR FUENTES QUINTANA Y LA
TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA EN LA
TRANSICIÓN. LOS PACTOS DE LA
MONCLOA**

***PROFESSOR FUENTES QUINTANA AND
ECONOMIC TRANSFORMATION IN TRAN-
SITION. THE MONCLOA COVENANTS***

JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS ADANERO PALOMO ¹

Me admiró su trayectoria y su coraje quijotesco, también por la lucha por la justicia y por enfrentarse a aquellos personajes muy reales, que eran el sector más reaccionario de la Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica más conservadora y anquilosada en el pasado, y los sectores de las finanzas, lastrados por la sutil usura y la codicia. Era una lucha desigual que debía perder si además lo apuñalaron por la espalda desde el poder superior, pero que valía la pena batallarla por la dignidad de la propia lucha.

Antonio COLOMER VIADEL sobre la figura de Adolfo Suárez.
En su artículo *Adolfo Suárez, el caballero sin tacha y sin miedo*
Publicado en el DIARIO DE ÁVILA, el domingo 13 de abril de
2014, págs. 18-19

Recibido: 19 de febrero

Aceptado: 14 de mayo

¹ José Luis López González. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. ORCID 0000-0002-9717-8272. josel.lopez@uam.es. José Luis Adanero Palomo. Ingeniero. Completa su formación en la actualidad con estudios jurídicos en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. José Luis Adanero jladanero@yahoo.es

RESUMEN:

Los Pactos de la Moncloa representaron el acontecimiento político más importante de la transición democrática en España en lo que afecta al ámbito socio-económico.

Fue un acontecimiento único en la historia de nuestro país, fruto de una negociación entre los diferentes partidos políticos democráticos existentes y los agentes económicos y sociales (representantes de asociaciones empresariales y sindicatos). Los Pactos de la Moncloa se hicieron realidad gracias a dos hechos singulares, la "cintura" de los negociadores y el deseo de todos los representantes políticos de sacar a España de la grave situación económica y social en que se encontraba. Dicha situación se puede resumir en un muy elevado desempleo y un proceso inflacionario incompatible con una economía saneada y con futuro.

Todas las fuerzas políticas eran conocedoras de la grave situación económica y social en

que se encontraba nuestro país y tanto los políticos como los agentes económicos y sociales de aquella época supieron anteponer el interés general del Estado a los particulares de cada grupo o sector.

Mirar con sentido retrospectivo los Pactos de la Moncloa, y analizar el contexto político y económico así como recordar las acciones llevadas a cabo en aquel momento constituyen los propósitos esenciales de las reflexiones que se ofrecen en el presente trabajo.

Se analiza el contexto político social y económico bajo el que se fraguaron los Pactos de la Moncloa, la función que los mismos cumplieron en la España del último cuarto del siglo XX, analizando las actuaciones más importantes realizadas y las notables transformaciones que las mismas supusieron en el orden económico y social de nuestro país.

PALABRAS CALVE:

Pactos de la Moncloa. Crisis económica. Déficit exterior.

Devaluación de la moneda. Crisis del petróleo. Control del gasto público. Política urbanística. Reforma de la seguridad social. Programa de saneamiento. Reforma económica. Programa de actuación jurídica. Presupuesto del Estado. Política monetaria. Política de control de precios. Política de rentas. Control del gasto público. Seguro de desempleo. Seguridad social agraria. Reforma del sistema financiero. Política agraria. Política pesquera. Política de comercialización. Política energética. Estatuto de la empresa pública.

ABSTRACT:

The Moncloa Pacts represented the most important political event of the democratic transition in Spain as far as the socio-economic sphere is concerned.

It was a unique event in the history of our country, the result of a negotiation between the different existing democratic political parties and the economic and social agents (unions, representatives of business

associations and the financial system). The Moncloa Pacts became a reality thanks to two unique events, the "waistline" of the negotiators and the desire of all political representatives to get Spain out of the serious economic and social situation in which it found itself. This situation can be summarized in very high unemployment and an inflationary process incompatible with a healthy economy with a future.

All the political forces were aware of the serious economic and social situation in which our country found itself and both the politicians and the economic and social agents of that time knew how to put the general interest of the State before the individuals of each group or sector.

Looking retrospectively at the Moncloa Pacts, and analyzing the political and economic context as well as remembering the actions carried out at that time constitute the essential purposes of the reflections offered in this paper.

The political, social and economic context under which the Moncloa Pacts were forged is analyzed, as well as the function they fulfilled in Spain

in the last quarter of the 20th century, analyzing the most important actions carried out and the notable transformations that they entailed in the economic and social order of our country.

KEY WORDS:

Moncloa Pacts. Economic crisis. External deficit. Devaluation of currency. Oil crisis. Control of public spending. Urban policy. Social security reform. Sanitation program. Economic reform. Legal action program. State budget. Monetary politics. Price control policy. Income policy. Control of public spending. Unemployment insurance. Agrarian social security. Reform of the financial system. Agrarian policy. Fisheries policy. Marketing policy. Energetic politics. Statute of the public company.

I. EL CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LOS PAC-TOS DE LA MONCLOA

Las primeras elecciones democráticas permitieron al gobierno de Adolfo Suárez González la legitimidad necesaria para afrontar la durísima crisis económica que se arrastraba desde años atrás. Dicha crisis fue, en gran medida, fruto de la recesión iniciada en 1973 con la subida de los precios del petróleo. Así, en octubre de 1973, los países árabes decidieron bloquear sus exportaciones de petróleo a aquellos países que habían apoyado a Israel en la llamada guerra del Yom Kipur, que había tenido lugar en ese mismo mes. Esta estrategia, unida a un férreo control de la producción, provocó un espectacular incremento del precio del barril de petróleo a lo largo de los meses siguientes y un negativo cambio de rumbo en la economía mundial. En efecto, la multiplicación por cuatro del precio entre el final de 1973 y durante todo 1974 acarreó un alto déficit comercial. De esta forma, el principal efecto negativo de la denominada crisis del petróleo sobre nuestra

economía fue un incremento espectacular de la inflación.

Sin embargo, el aumento del precio del crudo en 1973 no tuvo los mismos efectos en todos los países del continente europeo. España registró una inflación auténticamente disparada y fuera de control del 14,20% en 1973, el doble que la de los países más poderosos de la zona como Alemania donde se alcanzó un aumento de los precios del 7,9% y Francia, donde el Índice de Precios al Consumo se situó en el 8,4%. La crisis económica fue muy profunda en España, desaparecieron numerosas empresas en todo el país, el aumento de desempleados se disparó, la industria pesada frenó su crecimiento y la agricultura también registró una sensible pérdida de productividad.

En 1977, con el acceso al Gobierno de Adolfo Suárez, el Profesor Enrique Fuentes Quintana fue nombrado Ministro de Economía y Vicepresidente segundo para asuntos económicos. Llevaría a cabo

una importante reforma fiscal (1978) con supuso una ruptura con el anterior sistema impositivo y que –siguiendo una guía de su pensamiento de más largo alcance– pretendía un acercamiento tributario hacia Europa. Siendo Ministro de Economía protagonizó de manera decisiva la preparación de los Pactos de la Moncloa de 25 de octubre de 1977. Concretamente, a las 14:15 h. de ese día, en un acto retransmitido en directo por Televisión Española en medio de un gran despliegue informativo, se firmó el Pacto Económico. Dos días después, el 27 de octubre de 1977, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba por amplia mayoría el conocido como “Pacto Económico de La Moncloa”, completado esa misma tarde con la aprobación del Pacto Político. Octubre de 1977 pasó a ser así el auténtico mes del consenso.

Es de justicia significar que el primer borrador de los Pactos de La Moncloa surgió de la mano del Profesor Fuentes Quintana que también

participaría en las versiones posteriores.

Su último contacto directo con la política profesional lo sería en su calidad de Presidente de la Comisión de Mejora y Racionalización de la Seguridad Social. Recibió también varios Doctorados Honoris Causa por las Universidades de Valladolid (1990); Oviedo (1991); Sevilla (1993); Castilla-La Mancha (1995); Zaragoza (1995); Santiago de Compostela (1996) y Alcalá de Henares (1996).

El 8 de julio de 1977, el Vicepresidente para Asuntos Económicos y Ministro de Economía y Hacienda, Enrique Fuentes Quintana (Carrión de los Condes, Palencia, 13 de diciembre de 1924 - Madrid, 6 de junio de 2007) –uno de los más destacados economistas españoles de la época- manifestaba con toda claridad: «Ha llegado la hora de la economía». España había vivido con asombrosa madurez el cambio político. Ahora bien, debía hacer frente cuanto antes a un asunto especialmente determinante como

es la economía. La situación económico-financiera era lamentable. Se carecía de una Hacienda Pública que de verdad planificara y recaudara impuestos para sostener el Estado. Los capitales se movían sin ningún control y nadie cumplía con unas obligaciones fiscales por lo demás ridículas. Se trataba de un sistema económico arcaico que resultaba impeditivo para un futuro acceso a la Unión Europea. Al tiempo, la conflictividad laboral estallaba por todas partes.

No haber emprendido el camino de las reformas materializadas en los Pactos de la Moncloa hubiera significado poner en peligro cierto tanto el sistema institucional de nuestra democracia como el propio bienestar de la ciudadanía. Bien puede afirmarse que los Pactos de La Moncloa constituyeron el elemento arquitectural básico de la transición política que condujo al sistema político presidido por la Constitución española de 1978.

El Vicepresidente del Gobierno, Enrique Fuentes Quintana, solicitó el esfuerzo y la colaboración de todos los ciudadanos, prometiendo que el Gobierno actuaría con absoluta transparencia en aras de la propia credibilidad y confianza del sistema democrático. La situación era ciertamente muy grave. El coste de la vida se había elevado en un 19% en 1976, y amenazaba con llegar a un 30% en 1977. Son cifras consideradas como alarmantes, especialmente en atención a su rápido crecimiento. El déficit exterior había pasado de 3.500 millones de dólares en 1975, a 4.200 en 1976 y llegaría a 5.000 en 1977. Existían desequilibrios profundos en el sistema económico fraguados 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. Resultaba imprescindible poner freno a una inflación realmente desbocada, porque solo así se resolvería el desempleo de modo duradero al tiempo que

se lograría reducir el déficit exterior. Se planteaba como algo inaplazable abordar las dificultades en su origen. Desde esa premisa, se trataba de articular la resolución de los problemas a corto plazo partiendo de un estudio profundo de las dificultades estructurales.

A tal efecto, no podía evitarse un ajuste económico a corto plazo, siempre impopular, basado en la contención salarial, una política monetaria restrictiva, la reducción del déficit público y la adopción de un sistema de cambios flotantes para la peseta, con la consiguiente devaluación.

En todo momento, se trató de evitar la radicalización de las posturas de los diferentes grupos sociales que buscaban el acuerdo. La patronal también tuvo que renunciar a algunas de sus principales preferencias en materia laboral. De esta forma, tuvo que ceder en asuntos como la representatividad sindical en las empresas e incluso en lo que afectaba a la financiación pública de las

organizaciones sindicales. El motor principal del conjunto de las reformas que era preciso abordar en aquel momento histórico se cifraba en la creación de un sistema de planificación económica pactada en el que los límites estrictos a los incrementos salariales y otras regulaciones que afectan a la relación laboral y a la protección social se establecen mediante negociación directa con las fuerzas sociales.

En definitiva, la modernización fiscal y financiera del Estado a través de los denominados Pactos de La Moncloa, la paulatina consolidación de una clase media, unas menores restricciones a las libertades (si se compara la situación con los primeros veinte años del franquismo), el crecimiento de la industria y, en fin, la recepción de turismo en nuestro país, que supuso un modo de comunicación con el exterior, constituyeron factores que propiciaron el clima para hacer posible el cambio político.

Faltaba por acometer la ordenación general de la economía para hacer frente a las consecuencias de la crisis del petróleo. Con ese espíritu se dio paso a la negociación y firma de los Pactos de la Moncloa de 1977. De esta manera, el 11 de noviembre de 1977, tras una brillante intervención del Ministro de Justicia a favor de este gran acuerdo, otorgaba su respaldo a los Pactos, instando al Gobierno de España a su más rápido cumplimiento.

II. SIGNIFICADO Y FUNCIÓN DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA

La modernización y estabilización económica y financiera propia de un Estado social y democrático de Derecho se alcanza a través de la elaboración y firma de los Pactos de la Moncloa en 1977 (los Acuerdos se ratifican por todas las partes concretamente el 25 de octubre de ese año) por parte de los principales partidos políticos con representación

parlamentaria en el Congreso de los Diputados.

Los Pactos contaban también con el apoyo expreso de las asociaciones empresariales y el sindicato Comisiones Obreras (excepto algunas secciones sindicales del mismo) y el rechazo de la Unión General de Trabajadores (UGT) y de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT).

La labor del Profesor Fuentes Quintana en aquel momento de nuestra historia es de una importancia difícil de exagerar. Su mérito principal, al margen de los logros alcanzados como consecuencia de la vigencia y aplicación de los Pactos de La Moncloa, consistió sobre todo en haber sabido sortear las presiones y los condicionamientos propios de la política siendo como era un intelectual acostumbrado a la labor creativa y libre materializada en las publicaciones producto del desempeño de su cátedra universitaria.

Se reunieron en el Palacio de la Moncloa los representantes de los diversos partidos políticos, con representación parlamentaria, con el Presidente del Gobierno y otros miembros de éste, a los efectos de conocer y examinar, como primer punto del orden del día, el programa de saneamiento y reforma económica. Se produjo un amplio y extenso debate, a partir del análisis y la identificación del origen y factores influyentes en la situación económica sobre los objetivos, instrumentos y medidas previstas en el referido programa, habiéndose aportado por los representantes de los partidos políticos presentes los motivos de discrepancia y de consenso. Se iniciaba una nueva etapa en la que el ajuste económico se convertiría en el elemento central del escenario público. El retorno al equilibrio exigía, de modo urgentísimo, poner fin a la enloquecida espiral de aumentos de precios y salarios que estaba en la base del desbordamiento inflacionario que desangraba la economía española.

Se compartía el diagnóstico de la situación económica del país, calificada como muy grave. La coincidencia en este diagnóstico debía servir como plataforma para adoptar las medidas que, dentro del marco de una economía de mercado, resultaban imprescindibles para sanear y reformar la actividad económica con vistas a su imprescindible relanzamiento. Todas las fuerzas políticas, tanto de ámbito territorial como nacional, tenían voluntad de alcanzar el Pacto. La cintura política, la ejemplaridad y la habilidad de Adolfo Suárez resultaron determinantes en una tan compleja empresa.

Fue motivo de especial acuerdo la necesidad de que los costes derivados de la superación de la crisis fueran soportados equitativamente por los distintos grupos sociales. 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 redistribución 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 propio mercado»; y todo eso se haría en el contexto democrático, buscando acuerdos y transacciones porque la «oposición es parte del poder», se afirmaba.

III. CONTENIDO GENERAL DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA

El texto íntegro de los Pactos de la Moncloa, de cuarenta páginas, era un Plan económico de muy largo alcance (reforma fiscal, control de gasto público, política de urbanismo, suelo y vivienda, reforma de la Seguridad Social y del sistema financiero, y política energética), que precisaba, por encima

de todo, estabilidad política. Con la implantación de las medidas inmediatas que se proponían, con la reforma fiscal como elemento arquitectural básico, ya se alcanzaron interesantes mejoras.

Los Pactos de la Moncloa se estructuraron en torno a dos acuerdos bien diferenciados que se analizan a continuación.

a. *El Acuerdo sobre el Programa de Saneariamiento y Reforma de la Economía*

Se reconoció el despido libre para un máximo del 5% de las plantillas de las empresas y el derecho de asociación sindical. La inflación se movía en niveles hoy inimaginables: del 20% en 1976 se pasó, a mediados de 1977, al 44%. Para un mejor entendimiento del dato, el promedio de los países de la OCDE estaba en el 10%. El límite de incremento de salarios se fijó en función de la inflación prevista para el año siguiente y no en relación, como hasta ese momento, a la sufrida en el ejercicio económico anterior. Se

estableció una contención de la masa monetaria y la devaluación de la peseta, fijando el valor real del mercado financiero para contener la inflación. No se olvide que en los Pactos de La Moncloa de 1977 fue determinante la posibilidad de devaluar la moneda -fijación de un tipo de cambio realista de la misma- mientras que en la actualidad, con la moneda única para Europa, no sería posible. Se articuló una reforma de la administración tributaria tomando en consideración el déficit público. Se adoptaron medidas de control financiero a través del Gobierno y el Banco de España ante el riesgo de quiebras bancarias y de fuga de capitales al exterior. En materia de enseñanza, se establecía la democratización del sistema educativo y la gratuidad progresiva de la enseñanza.

b. *El Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política*

Se acordó modificar las restricciones de la libertad de prensa (subsiste el depósito

previo, pero el secuestro de publicaciones sólo puede decretarlo el juez) quedando prohibida la censura previa y dejando al poder judicial las decisiones sobre la misma. Se modificó la legislación sobre secretos oficiales para permitir a la oposición el acceso a la información imprescindible para cumplir sus obligaciones parlamentarias. Se aprobaron los derechos de reunión (se ampliaron los conceptos de reunión privada y se reguló el Registro de Partidos Políticos), de asociación política y la libertad de expresión mediante la propaganda, tipificando los delitos correspondientes por la violación de estos derechos. Se tipificó el delito de tortura. Se reconoció la asistencia letrada a los detenidos. Se despenalizó el adulterio. Se quería acabar así con el artículo del Código Penal que castigaba el adulterio en los siguientes términos: “El adulterio será castigado con la pena de prisión menor. Cometan adulterio la mujer casada que yace con varón que no sea su marido, y el que yace con ella, sabiendo que

es casada, aunque después se declare nulo el matrimonio”). Se procedió asimismo a la despenalización y regulación de la venta de anticonceptivos.

Finalmente, se derogó la estructura del Movimiento Nacional (partido único en la Dictadura militar de carácter autoritario, unipersonal —con la denominación de Caudillo— y carismático instaurada por el General Francisco Franco Bahamonde) y se adoptaron otras medidas relativas a la restricción de la jurisdicción penal militar.

Los firmantes de estos Pactos fueron: Adolfo Suárez González (por el Gobierno de España), Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo (por UCD), Felipe González Márquez (PSOE), Santiago Carrillo Solares (PCE), Enrique Tierno Galván (Partido Socialista Popular), Josep Maria Triginer Fernández (PSC), Joan Reventós i Carner (Convergencia Socialista de Cataluña), Juan Ajuria-guerra (PNV), Miquel Roca i Yunient (Convergència i Unió).

Manuel Fraga (por Alianza Popular) no suscribió el acuerdo político, pero sí el económico. Los acuerdos fueron ratificados con posterioridad por el Congreso y el Senado. Todos los partidos políticos presentes en la reunión coincidieron con el Gobierno en la necesidad de adoptar una serie de medidas monetarias, financieras y de empleo, predominantemente a corto plazo, que permitirían restablecer, en un período estimado de dos años, los equilibrios fundamentales de la economía española, aminorando la inflación, reduciendo el desempleo y mejorando la situación de la balanza de pagos. Con estas medidas, quedó demostrado que en España era posible el acuerdo entre fuerzas políticas ideológicamente muy distanciadadas cuando se planteaban problemas esenciales para la convivencia y existían programas diseñados por excelentes economistas, como lo fue el Profesor Enrique Fuentes Quintana, y el acuerdo con sindicatos (si bien no fue posible incluir a la totalidad de la representación

sindical), organizaciones empresariales y el sistema financiero. Hay muchas y buenas lecciones que cabe extraer hoy de aquellos Pactos aunque, por supuesto, reconociendo que se trata de escenarios marcadamente diferentes. La principal es de formulación clara, sencilla e irrefutable: juntos nos irá mejor. Una crisis muy grave sin acuerdo perjudica incluso, por supuesto en otra dimensión, a los económicamente poderosos. Hay que recordar que en el mundo de la empresa el éxito guarda relación directa con los niveles de consumo. No olvidemos tampoco, finalmente, que el 85% del empleo estable viene de la mano de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que son las que más sufren esta crisis. Los Pactos de la Moncloa fueron, en definitiva, y ese es su principal mérito, un gran acuerdo nacional, “entre clases sociales”, que comprometió a todos, en los ámbitos individual y colectivo, a realizar sacrificios. Por paradójico que pueda parecer, fue una etapa de gran dificultad pero enormemente

productiva a la vez. Supuso, ante todo, la consolidación de las bases del sistema laboral y social de nuestra democracia. Es uno de esos casos en los que se cumple el significado, en lengua griega, de la palabra “crisis”. El término “crisis” significa, en griego, separar, decidir. Conlleva un efecto de ruptura que hace necesario el estudio, la indagación, el discernimiento y la exploración de soluciones. Por consiguiente, propicia la reflexión y sugiere una oportunidad para la renovación y para la mejora, en nuestro caso del sistema socio-económico y, en paralelo, del político, al afianzar lo que nunca se debió perder: “la cultura del pacto”. Resulta incontestable la importancia que revistieron los Acuerdos de la Moncloa a la hora de crear el consenso político y social necesario para la aplicación de las medidas de ajuste que precisaba nuestra economía. No eran sólo los partidos políticos los que debían favorecer el acuerdo. Todos los agentes sociales estaban llamados a favorecer ese imprescindible punto

de partida para la modernización económica, social y fiscal de nuestro país.

En cierta manera, los Pactos de La Moncloa iban a ofrecer verdadero sentido a los artículos 41 y siguientes, en relación con los artículos 9.2 y 10.2 de la Constitución española de 1978.

En definitiva, los Pactos de la Moncloa permitieron a España iniciar el camino de la modernización que llevaría posteriormente a nuestro país a integrarse en la Unión Europea -es cierto que no sin soportar muy notables sacrificios en materia de agricultura y ganadería compensados durante mucho tiempo, no es menos cierto, con la recepción de ayudas aplicadas con éxito especialmente a infraestructuras- y a disfrutar de uno de los períodos más prósperos de su historia.

IV. LOS ACUERDOS SOBRE EL PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y REFORMA DE LA ECO- NOMÍA

En los Pactos de la Moncloa los aspectos económicos pivotaron sobre un conjunto de políticas, que tuvieron los siguientes ámbitos y contenidos:

1. Políticas de saneamiento económico

Estas políticas se articularon en torno a los presupuestos, a la política monetaria, a la política de precios y rentas, a las políticas de empleo, a las políticas fiscales, al control del gasto público, a la política educativa, a la política de la vivienda y a la reforma de la Seguridad Social.

2. Presupuestos del Estado y de la Seguridad Social

La política presupuestaria se configuró bajo las siguientes directrices:

-Se fijó una política de austeridad presupuestaria, revisando todos los gastos del Estado.

-Se orientó el gasto público hacia el mantenimiento del empleo.

-Se definió un plan de construcciones escolares.

-Se puso límite a la emisión de deuda pública y al déficit del Estado.

-Se decidió el incremento de los ingresos fiscales a través de una política de progresividad.

-Se moderaron los costes de la Seguridad Social de las empresas. Se abrió la posibilidad de financiación de parte de los gastos de la Seguridad Social, por parte del Estado.

-Se fijaron las pautas de la revisión de las pensiones de la Seguridad Social y de la cobertura del seguro de desempleo.

3. Política monetaria

La política monetaria de estructura entorno a los siguientes principios:

-Moderación del avance de las magnitudes monetarias.

-Límites al recurso del Tesoro del Banco de España.

-Límites a las dotaciones al crédito oficial.

-Especial atención de las Cajas de Ahorro a la financiación

de las pequeñas y medianas empresas.

-Adecuada distribución del crédito bancario.

-Control por parte de la Comisión Permanente de economía del Congreso de la política monetaria.

4. Política de precios

La política de precios se proyectó sobre los siguientes ámbitos:

-Control de precios de los productos básicos.

-Establecimiento de indicadores de la evolución de los precios y control de su evolución.

-Participación activa de organizaciones empresariales, de consumidores y los sindicatos en la fijación de los precios.

5. Política de Rentas

Se fijaron criterios en lo referente a los incrementos salariales orientados a controlar la inflación y en concreto:

-Se fijaron los incrementos de la masa salarial bruta de las empresas públicas y privadas.

-Para garantizar el cumplimiento de los incrementos de la masa salarial de las empresas, se fijaron penalizaciones en caso de incumplimiento, permitiendo la reducción de plantillas bajo ciertas condiciones.

-Se establecieron mecanismos para controlar las revisiones salariales, fundamentalmente en función de las variaciones de la inflación.

-Se estimuló la transparencia de la información económica de las empresas, hacia las fuerzas sociales.

6. El empleo

Se adoptaron medidas en relación con el seguro de desempleo, para la creación de puestos de trabajo, para el empleo juvenil, para la contratación temporal, y las relativas a las cotizaciones a la Seguridad Social.

7. La reforma fiscal

Se sentaron las bases para una reforma fiscal, que debería ser remitida a las Cortes, sobre el IRPF y para el resto de los impuestos, incluida la estructura recaudatoria, bajo las siguientes directrices:

7.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

-El IRPF, tendrá carácter global, personal, y progresivo.

-Los tipos efectivos de las rentas modestas deberán ser inferiores a las que estaban establecidas.

7.2. Impuesto sobre el Patrimonio. Se prevé su armonización con el Impuesto sobre la Renta.

7.3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones Se simplificará y coordinará con el Impuesto sobre el Patrimonio.

7.4. Los restantes impuestos

Se establecieron también los impuestos bajo los cuales se presentarían a las Cortes un Proyecto de Ley del Impuesto

de Sociedades y un Proyecto de reforma de la Imposición Indirecta bajo los siguientes principios:

-Se reformaría el Impuesto de Sociedades vigente, haciendo foco sobre los beneficios empresariales y disminuyendo el número de exenciones.

-Equiparando el sistema de imposición indirecta español al existente en los países europeos.

7.5. La estructura recaudatoria

Se fijaron los siguientes criterios:

-La recaudación por impuestos directos e indirectos de los presupuestos del Estado del año 1977, serán equivalentes.

-Se tendera en los siguientes presupuestos a un incremento progresivo de los gastos acorde con los incrementos de la recaudación impositiva.

8. Mejora del control del gasto público

Se establecieron un conjunto de directrices para el control y seguimiento del Gasto Público en relación a las inversiones más importantes que constituían, a su vez, auténticos retos sociales: Sanidad, Seguridad Social, Infraestructuras y Educación, fijando las normas para el control de legalidad, auditoría y eficacia en el gasto.

9. Política educativa

En términos de políticas educativas, se fijaron las orientaciones básicas orientadas bajo los siguientes principios:

- Democratización del sistema educativo.

- Gratuidad progresiva de la enseñanza.

- Creación de 400.000 plazas educativas de EGB y 100.000 de BUP.

- Revisión del sistema de financiación de los centros no estatales.

- Incorporación de las lenguas y contenidos culturales de los diferentes ámbitos territoriales del Estado.

- Colaboración entre el Gobierno Central y las Autonomías.

10. Políticas de urbanismo, suelo y vivienda

Las directrices en materia de urbanismo, suelo y vivienda fueron las siguientes:

10.1. Urbanismo

La política de suelo y urbanismo estuvo orientada a la puesta a disposición de suelo urbano. Las acciones específicas se plasmaron en los siguientes principios:

- Agilización de los trámites administrativos del suelo urbano y urbanizable, previo inventario del mismo.

- Puesta a disposición del suelo público, tanto en iniciativas privadas como en régimen de cooperativas.

-Prioridad para solucionar los problemas del chabolismo.

-Mayor dotación de las Entidades Urbanísticas.

-Reconversión del suelo público en privado.

-Creación de un nuevo reglamento de expropiaciones.

-Uso preferente de viviendas sociales en los Planes Generales de Urbanismo.

-Se agiliza la recalificación del suelo urbano.

-Se reforma el Impuesto del Valor de los Terrenos para recuperar parte de las plusvalías.

10.2. Vivienda

Se actuó en una doble dirección, la financiación de la vivienda y el aumento de la construcción de viviendas para los sectores más necesitados, que se concretaron en las siguientes actuaciones:

-Prioridad en la adquisición de suelo urbano urbanizable por las Corporaciones Locales, así como el desarrollo del propio suelo.

-Prioridad en la construcción de viviendas sociales.

-Mecanismos democráticos para la adjudicación de viviendas sociales.

-Establecimiento de mecanismos democráticos para la adjudicación de las viviendas sociales.

-Adopción de medidas para la utilización de las viviendas desocupadas.

-Descentralización de la política de la vivienda.

-Actualización de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

-Apoyo a través del crédito oficial al desarrollo de la política de la vivienda.

-Remodelación de los obstáculos jurídicos y administrativos del mercado hipotecario y revisión de los impuestos asociados de la inversión inmobiliaria.

11. Reforma de la Seguridad Social

Se adoptaron las siguientes decisiones:

11.1 Gestión de la Seguridad Social

Preparación y presentación al Congreso de un Proyecto de Ley de remodelación, simplificación y reestructuración de todos los organismos propios y relacionados con la Seguridad Social.

11.2. Control y vigilancia de la gestión de la seguridad Social

-Sometimiento al control parlamentario de la gestión de la Seguridad Social.

-Asignación a la Intervención General del Estado el control y vigilancia de la Seguridad Social.

-Participación en estas funciones desde el nivel local al nivel estatal de los órganos paritarios integrados por representantes de los trabajadores, empresarios y Administración Pública.

-Establecimiento de una representación democrática en los niveles de control y vigilancia de la seguridad social.

11.3. Inspección

Se declara la necesidad de proporcionar mayor eficacia a la recaudación y control de la Seguridad Social.

11.4. Financiación

-Se declara la necesidad de establecer un criterio progresivo en función de los salarios reales.

-Se fijan en el periodo 1977/1978, las aportaciones del estado a la Seguridad Social.

11.5. Prestaciones

-Se declara la intención de adoptar medidas de racionalización del sector farmacéutico, tanto en lo que afecta a la importación de productos, como en lo que atañe a la fabricación local y de los conciertos con la Seguridad Social.

Se declara la intención de racionalizar el uso de los productos farmacéuticos y se abre la posibilidad del despacho directo de los mismos en las Instituciones sanitarias.

11.6. Ayuda Familiar

Se declara la intención de analizar el sistema vigente y su reestructuración.

11.7. El Seguro de desempleo

-Se declara la necesidad de que sea el Estado quien se haga cargo del Seguro de Desempleo.

-Se declara la necesidad de realizar un control riguroso sobre los desempleados.

-Se amplían los plazos para la prestación del subsidio de desempleo.

-Se establecen nuevos criterios relativos a la cuantía del seguro de desempleo ampliándose la cobertura al Régimen Agrario y a los Trabajadores del Mar.

11.8. Pensiones

Se fija el incremento de pensiones para el año 1978.

11.9. Seguridad Social Agraria.

Se enuncia la voluntad de equiparar el Régimen de la

Seguridad Social Agraria al Régimen General.

11.10. Salud y Asistencia Sanitaria

Se establece la necesidad de catalogar las enfermedades profesionales, el Servicio de Orientación Familiar y la inclusión de la psiquiatría entre las prestaciones de la Seguridad Social.

V. REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

Se establecen los siguientes principios para la reforma del sistema financiero:

-Se fija el 31 de marzo de 1978 como fecha para que el Gobierno remita a las Cortes el Proyecto de Ley de la nueva regulación del Banco de España y del Crédito Oficial.

-Se declara la necesidad de adecuar las normas reguladoras del crédito oficial.

-Se encarga a las Cajas de Ahorro la misión prioritaria de atender al crédito de determinados sectores (pequeña y

mediana empresa, adquisición de viviendas, sector agrario y pesquero y actividades que estimulen la creación de empleo).

-Se pone a las Cajas Rurales, al igual que al resto de las entidades financieras, bajo la dependencia del Ministerio de Economía, a través del Banco de España.

-Se anuncia la revisión de las normas de incompatibilidades en el sector bancario.

-Se contempla la estimulación de las emisiones de títulos de renta fija y se favorece la eliminación de las trabas legales y administrativas del mercado hipotecario.

-Se anuncia la revisión de la legislación sobre inversión colectiva y la de la función de los Agentes Mediadoras del Mercado de Capitales.

VI. POLÍTICA AGRÍCOLA, PESQUERA Y DE COMERCIALIZACIÓN

A. Política agraria

Las actuaciones en el área de la política agraria fueron las siguientes:

1. Ordenación de Cultivos

-Se dispuso el mes de julio de 1978 como el momento para fijar los criterios de ordenación de los cultivos.

-Se estableció que en la ordenación anterior deberían participar las Organizaciones y Sindicatos profesionales agrarios, así como, en su caso, las Instituciones de los Regímenes Autonómicos.

-Para la ordenación anterior se tendrá en cuenta la cuantificación de la demanda total de cada uno de los cultivos. Y todo ello con el objetivo de disminuir la Balanza Comercial Agraria en los años sucesivos.

2. Ley de Arrendamientos Rústicos.

Se dispuso el 30 de junio de 1978 como fecha límite para enviar a las Cortes el Proyecto de Ley de Arrendamientos Rústicos. Dicho Proyecto debería contener:

-La regulación del acceso a la propiedad de la tierra para los arrendatarios.

-Se establecerán criterios equitativos para la revisión de la renta y los cánones estarán en función de los frutos obtenidos.

-Examen profundo del régimen de aparcería

-Reembolso de las mejoras realizadas por el arrendatario en el supuesto de extinción del contrato.

-Actuación fiscal en las tierras insuficientemente aprovechadas.

-Revisión de las normas legales de los derechos de los arrendatarios en los supuestos de expropiación forzosa o enajenación.

3. Política de precios

El Gobierno decidió regular los precios de los productos agrícolas, con antelación suficiente, con los siguientes criterios:

-La regulación se elaborará con la participación de las diferentes Organizaciones y Sindicatos Agrarios.

-Se tenderá a que el resultado de los niveles de renta de las personas del sector agrario y los demás sectores económicos no se incrementen. El agricultor será el beneficiario directo de las subvenciones.

4. Ley de Cooperativas y Entidades Asociativas Agrarias

Se estableció la fecha del 30 de junio de 1978 como fecha límite para la presentación en Cortes de un Proyecto de ley sobre las Entidades Asociativas, Cooperativas Agrícolas y Ganaderas, y Sociedades de Transformación

5. Ley de Reforma y Desarrollo Agrario

Se consolidó el firme propósito de presentar en las Cortes una nueva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, tanto de la explotación familiar como de las diferentes formas asociativas de explotación

6. Seguros Agrarios

Se presentará ante el Congreso una Ley de Seguros Agrarios que proteja al agricultor de las consecuencias de acaecimientos catastróficos.

7. Cámaras Agrarias

Se recomendaba la realización de un Decreto que regule las elecciones a los órganos de las Cámaras, garantizando su plena democratización.

8. Cajas Rurales

Las Cajas Rurales se registrarán por los principios cooperativos, adoptándose a los criterios de democratización de sus órganos de gobierno y a la transparencia de sus operaciones.

B. Política pesquera

La política pesquera se estructura en torno a las siguientes acciones:

- Extensión de las aguas jurisdiccionales a 200 millas.

- La reforma de la estructura administrativa de la pesca.

- Elaboración, antes del 30 de junio de 1978, de un amplio plan de reestructuración del sector pesquero.

- Estructuración adecuada de los centros de investigación pesquera.

- Ordenación de la pesca de litoral.

- Racionalización de la actividad pesquera.

- Establecimiento de una política comercial coherente con las peculiaridades de la producción pesquera.

- Consideración específica a los problemas sociales del sector.

- Defensa de los derechos de acceso a los caladeros tradicionales y aperturas de nuevas posibilidades para la flota.

- Potenciación de empresas pesqueras conjuntas.

C. Política de comercialización

- 1.-Se acordó elaborar, antes del 30 de junio de 1978, un Programa de Reforma y

Modernización de las Estructuras comerciales bajo las siguientes bases:

-Mejora de la comercialización en origen, fomentando las cooperativas de comercialización agraria.

-Desaparición de intermediarios innecesarios y el desarrollo de mercados centrales. Así mismo se dará prioridad al desarrollo de canales alternativos mediante centrales de distribución de origen y de destino.

-Financiación a la pequeña y mediana empresa comercial, y promoción del acercamiento entre comerciantes y detallistas.

2.-En el ámbito de la regulación y ordenación de los mercados, se potenciarán los servicios de vigilancia, con el objetivo de garantizar la competencia y en último término los intereses de los consumidores.

3.-Se revisará la normativa vigente del Instituto Nacional del Consumo, con el fin de dotarle de un mayor grado de eficacia, así mismo se
RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

reorganizarán los servicios de la Administración para atender de una manera más eficiente para los consumidores.

4.-Se reformará la Comisión General de Abastecimientos y Transporte con objeto de lograr una mejora de la competencia y reducir la intervención del Estado.

VII. POLÍTICA ENERGÉTICA Y ESTATUTO DE LA EMPRESA PÚBLICA

A. Política energética

La crisis energética afectó a todos los países industrializados pero en el caso español tuvo una gravedad importante, lo que requería una urgente intervención basada en los siguientes principios:

1. Supeditación de la política energética al logro de los objetivos a la política económica y muy especialmente de la balanza de pagos.

2. Remisión a las Cortes, antes del final del año 1977, de un Nuevo Plan Energético

con el objetivo de disminuir la intensidad y elasticidad del consumo energético, mediante las siguientes medidas:

- Una política coherente de conservación y ahorro energético.

- Una política de diversificación de fuentes de energía.

- Una política de desarrollo acelerado de recursos propios.

- Una política de potenciación de la investigación y desarrollo de fuentes alternativas de energía.

3. Se procederá a una remodelación de los distintos sectores energéticos, para facilitar la realización de las políticas enunciadas. Respecto a los diferentes sectores energéticos, se procederá, además, a la adopción de las siguientes medidas:

- En el subsector de hidrocarburos se prestará especial atención a la coordinación administrativa.

- En el subsector eléctrico se procurará la optimización del sistema de explotación, la

optimización del sistema de transporte y distribución. Se favorecerá la concentración de empresas eléctricas y la electrificación rural.

- En el subsector nuclear, se da juego a las Administraciones Locales en las decisiones de ubicación de este tipo de instalaciones. Se garantizará por otro lado la seguridad de las instalaciones y del almacenaje de los residuos. Se fomentará también la tecnología nacional en este campo.

B. Estatuto de la Empresa Pública

Antes del 30 de junio de 1978, el Gobierno remitirá un Proyecto de Ley a las Cortes relativo al Estatuto de la empresa pública, en base a los siguientes criterios:

1. Control parlamentario. Se crea una Subcomisión para dicho control dentro de la Comisión de Economía.

2. Control por la Administración. El Estatuto de la empresa pública, regulará los siguientes extremos:

RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

-La coordinación y racionalización del conjunto por un órgano de la Administración.

-Su control financiero externo de acuerdo con lo establecido en la Ley Presupuestaria.

-Su control interno se realizará por los diferentes departamentos ministeriales competentes.

3. Regionalización de las inversiones. Las inversiones de la empresa pública estarán orientadas a favorecer el desarrollo de las regiones.

4. Descentralización de actividades. Se debe conseguir el máximo nivel de descentralización compatible con la adopción de directrices de carácter general.

5. Participación de las fuerzas sociales. Reconocimiento a la participación de los sindicatos en los órganos de gobierno de las empresas públicas.

6. Régimen de incompatibilidades. Se establecerá un régimen de incompatibilidades

para los miembros del Consejo de Administración de las empresas públicas.

7. Adquisiciones y enajenaciones. La valoración de las empresas enajenadas o adquiridas se realizará a través de rigurosas formas de valoración.

8. Condiciones de actuación. Las condiciones de actuación de las empresas públicas y privadas serán de forma que no se den condiciones discriminatorias.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Sin duda, aquella fue una época en la que los representantes políticos supieron mirar por encima de intereses partidistas y electoralistas. La capacidad de llegar a acuerdos por el bien común fue fundamental y es algo que parece haberse perdido en la actualidad.

En efecto, la modernización económica, fiscal y financiera del Estado a través de los denominados Pactos de La Moncloa

y el clima de diálogo político y social, que se materializó en dichos Pactos, contribuyó a allanar el camino tanto de la Constitución de 1978 como posteriormente del Estatuto de los Trabajadores.

Varios factores hicieron posible el cambio político, además de los propios Pactos de La Moncloa:

a) La denominada “crisis del petróleo”—entonces la principal fuente de energía del país— iniciada en 1973 y que todavía persistía en 1979, puso en cuestión la viabilidad del régimen de Francisco Franco en el área económica.

b) Los movimientos migratorios en el interior de España hacia las grandes ciudades que hizo posible la creciente solidez de una clase media.

c) Las menores restricciones, en términos relativos, a las libertades y el crecimiento de la industria propiciado por una política activa del Gobierno.

d) La recepción de turismo en nuestro país que supuso, entre otros efectos favorables, un modo de comunicación con el exterior.

Todos estos factores, junto a los propios Pactos de La Moncloa, propiciaron una notable mejora en nuestra economía que, a la postre, resultó decisiva para hacer posible la transformación de nuestro país en una democracia.

Nuestra vigente Constitución permite dar continuidad en el futuro a la creación de este tipo de acuerdos cuando sea preciso.

Es más, desde nuestro punto de vista, este tipo de acuerdos, como los Pactos aquí y ahora comentados entre los representantes de los trabajadores, de los empresarios y del propio sistema financiero, conservan todo el sentido en la actual realidad socioeconómica de España.

Y ello porque nuestra Norma Suprema no es una construcción jurídica en el

vacío pues, antes al contrario, se fundamenta en nuestra propia realidad social, económica, política y cultural. Se trata de una Constitución adecuada y adaptada a las necesidades de nuestro país. En este sentido, no le falta razón el Profesor Josu de Miguel Bárcena cuando afirma que “las Constituciones fruto de la pura racionalidad y abstracción casi siempre suelen fracasar, por lo que a mí lo más razonable me parece que una asamblea constituyente discuta, apruebe y pida la posterior ratificación popular del proyecto pactado por los representantes. El modelo de la Transición nos sigue pareciendo, desde este punto de vista, un éxito no solo en cuanto al fruto constitucional (camino de alcanzar medio siglo de notable estabilidad política), sino en lo relacionado con la integración de intereses diversos: sociales, económicos, culturales, territoriales (...) no me cuesta reconocer, igualmente, que la propia Constitución fue la consecuencia de cambios profundos que se habían venido produciendo en la

sociedad española desde hacía décadas. La Norma Fundamental, decía Hermann Heller, ha de reconocer la normalidad política de una sociedad y eso no se logra con construcciones técnicamente puras, ni con mecanismos participativos que a la postre impiden compromisos y negociaciones parlamentarias” (Josu de Miguel Bárcena. en *Blog Periferias. Otra mirada*. 10 de febrero de 2021). Un símbolo de este acuerdo entre discrepantes que más tarde se materializó en la Constitución española fueron los Pactos de La Moncloa que el propio Adolfo Suárez definiría como una pieza básica del éxito de la Transición política que consiguió sortear el peligro de un estallido social de consecuencias imprevisibles para una democracia por entonces todavía muy frágil. En palabras del propio Suárez, los Pactos de La Moncloa sencillamente “hicieron posible la construcción de la democracia”.

IX. BIBLIOGRAFÍA:

-CABRERA CALVO-SOTELLO, Mercedes (2011). *Los Pactos de La Moncloa. Acuerdos políticos frente a la crisis*. Revista Historia y Política. Número 26. Madrid, julio-diciembre de 2011. Pp. 81-110.

-CABRERA CALVO-SOTELLO, Mercedes, REY REGUILLO, Fernando (2011). *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2010)*. Madrid, RBA Editores.

-FUENTES ARAGONÉS, Juan Francisco (2011). *Adolfo Suárez. Biografía política*. Barcelona, Ed. Planeta. En especial, las páginas 228-231 y 241.

-GÁMIR CASARES, Luis (Dir.) (2013). *Política económica de España*. Madrid, Alianza Editorial.

-LACOMBA AVELLÁN, Juan Antonio (1972). *Introducción a la historia económica de la España contemporánea*. Madrid, Ed. Guadiana (Biblioteca

Universitaria de Economía). Segunda Edición, revisada y ampliada.

-MONEREO PÉREZ, José Luis (2020). *Enrique Fuentes Quintana (1924-2007): La transición democrática desde los "Pactos de la Moncloa" hasta la Seguridad Social postconstitucional. Los presupuestos socio-económicos de la Seguridad Social en el Estado democrático*. Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum. Número 25 (4º Trimestre de 2020). Pp. 269-298.

-PÉREZ LÓPEZ, Pablo; GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carlos (2017). *La crisis ministerial de 1978: Adolfo Suárez y la formación de un nuevo equipo económico*. Revista Historia Actual Online, 43 (2). Pp. 7-18.

-SABIO ALCUTÉN, Alberto (2002). *25 años de los Pactos de la Moncloa*. Revista Trébede: Mensual Aragonés de Análisis, Opinión y Cultura. Número 70 (2002). Monográfico dedicado a "1936, el tiempo detenido".

-VELARDE FUENTES, Juan (2004). *Orígenes y evolución*

EL PROFESOR FUENTES QUINTANA ...

del actual modelo español de política económica. Revista Papeles de Economía Española. Núm. 100 / 1. pp. 2-9.