

*Pactos de la Moncloa. Los informes reservados de las reuniones entre el Gobierno y la CEOE en el verano de 1977**

Guillermo García Crespo

CEDID/UDIMA Universidad
guillermo.garcia.crespo@gmail.com

Resumen: Este artículo pretende arrojar luz sobre las consultas del Gobierno a los representantes del mundo empresarial en los meses que precedieron a la firma de los llamados Pactos de la Moncloa en octubre de 1977. La hipótesis que guía las siguientes páginas es el convencimiento de que estos encuentros entre miembros del Gobierno de Adolfo Suárez y delegados de la patronal CEOE contienen claves importantes acerca de las relaciones establecidas entre el mundo económico y los primeros Gobiernos de la democracia, así como sobre la posible influencia que pudo ejercer el empresariado organizado en ámbitos como la política de rentas, el sistema tributario o la reforma de la Seguridad Social. Este trabajo se basa en una documentación inédita: los informes reservados de aquellas reuniones que elaboraron los delegados de la CEOE y que han sido conservados en el fondo personal del que fuera primer presidente de la patronal, Carlos Ferrer Salat. A modo de actas, estos informes, junto con otros documentos internos, nos permiten acceder a una información más precisa sobre los temas tratados, y sobre los intentos del empresariado por incidir en la agenda reformista del primer Gobierno de la Transición avalado por las urnas.

Palabras clave: transición a la democracia, Pactos de la Moncloa, organizaciones empresariales, grupos de presión, Adolfo Suárez.

* La elaboración de este artículo ha contado con una financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto PID2020-112679GB-I00.

Abstract: This article aims to shed light on the government's consultations with businessmen, in the months preceding the signing of the so-called Moncloa Pacts in October 1977. The following pages are guided by the hypothesis that the meetings between Adolfo Suárez's government and the CEOE employers' association contain important clues about the relationships established between the economic world and the first democratic governments, as well as the influence that organised business could exert on income policy, the tax system and Social Security reform. This work is based on unpublished documentation: the confidential minutes of those meetings that were prepared by the CEOE delegates and that have been preserved in the personal archive of Carlos Ferrer Salat, the former first president of the employers' association. These reports and other internal documents provide us with more precise information on the issues discussed, as well as on the attempts made by business leaders to influence the reformist agenda of the first democratically elected government of the Transition.

Keywords: Spanish transition to democracy, Moncloa Pacts, business organisations, lobby groups, Adolfo Suárez.

La Transición, una fascinación inagotable

El amplio descontento en el que parece instalada actualmente la sociedad española¹ ha sido el escenario propicio para un extenso cuestionamiento de los paradigmas dominantes forjados durante la Transición, lo cual viene a confirmar que «la representación del pasado cambia a medida que se transforma la experiencia del presente»². Sin compartir la visión del proceso de construcción del Estado democrático como origen de todos los males que nos acechan, sí parece oportuno un distanciamiento crítico de la narrativa sin fisuras sobre este periodo; un modelo que había gozado de un consenso apreciable hasta el punto de constituirse en relato hegemónico con una función reproductiva del nuevo orden establecido tras el final de la dictadura³.

¹ Los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas o el Eurobarómetro de los últimos años son una buena muestra de esta tendencia.

² Santos JULIÁ: «Anomalía, dolor y fracaso de España», *Claves de Razón Práctica*, 66 (1996), pp. 10-21.

³ Todavía en 2010, un 80 por 100 de los españoles se mostraba orgulloso de la Transición. Emilio LAMO DE ESPINOSA: «¿La segunda Transición?», en José Juan

En la arena política, la polarización de las últimas décadas⁴ ha alimentado una retórica revisionista que exige la prescripción del relato oficial del albor democrático. Perdida su solidez como hecho fundacional de una religión civil, y en plena era de disolución de antiguas certidumbres, algunas de las lecturas revisionistas del proceso democratizador partieron de los sectores conservadores en los años noventa, como reflejo de un «deslizamiento de la derecha social y política hacia un neoconservadurismo radical»⁵.

Esta fecunda revisión de nuestro pasado más reciente en el debate público ha tenido su reflejo en la producción historiográfica del periodo, hasta el punto de hacer de la Transición un «polo de atracción para los investigadores»⁶, aunque con cierto retraso frente a otras disciplinas y en detrimento de otros momentos de nuestra historia⁷. Además, y como acostumbra a suceder con todos aquellos procesos de cambio coronados por el éxito, estos suelen llevar consigo su instrumentalización, fenómeno que exige del historiador profesional una lucha permanente contra reescrituras interesadas con una «elevada funcionalidad política» que rehúsan explicar «qué fue exactamente la transición»⁸.

En el fértil campo de la historiografía transicional, y tras una fase inicial de «sobrestimación» de los liderazgos, sobrevino una diversificación de planteamientos conceptuales que otorgó una mayor atención a las variables sociales, económicas, jurídicas y culturales frente al enfoque exclusivamente político. Décadas más tarde, los nuevos estudios respaldarán el protagonismo de la so-

TOHARIA (coord.): *Pulso de España 2010. Un informe sociológico*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 47-68, esp. p. 48.

⁴ Gonzalo PASAMAR: «Los relatos escépticos sobre la Transición española: origen y claves políticas e interpretativas», *Les Cahiers de Framespa*, 27 (2018).

⁵ Javier TUSELL: «El revisionismo histórico español», *El País*, 8 de julio de 2004.

⁶ Julio PÉREZ: «La Transición a la democracia como modelo analítico para la historia del presente: un balance crítico», en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE (coord.): *Historia de la Transición. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 61-76, esp. p. 66.

⁷ Juan SÁNCHEZ: «La historia del tiempo presente en España y los estudios sobre la Transición democrática española», en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE (coord.): *Historia de la Transición. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 45-59, esp. p. 55.

⁸ Carme MOLINERO y Pere YSÀS: *La Transición. Historia y relatos*, Madrid, Siglo XXI, 2018, p. 244.

ciudad civil, las elites políticas y los actores colectivos en el proceso democratizador, miradas que en conjunto no deben considerarse irreconciliables⁹.

En lo que concierne a los aspectos abordados en este artículo, determinadas materias que no quedaron resueltas en los trabajos pioneros, como las relaciones de poder entre la oligarquía económica y la clase política, el papel del diálogo social en la legitimación del proceso de cambio político o la capacidad de influencia del empresariado en la configuración y posterior evolución del sistema tributario o la legislación laboral, se abrirán paso en los últimos años como líneas de investigación revalorizadas.

En los años ochenta, la iniciativa en el estudio del papel de los empresarios en la Transición correspondió a los sociólogos y politólogos, pero a finales de esa década una nueva generación de historiadores ya constataba que se estaba mitigando el vacío historiográfico sobre las organizaciones patronales y empresariales en la España contemporánea¹⁰. Décadas más tarde, podemos decir que el vacío es aún menor, aunque continúa siendo un campo de estudio «a oleadas», muy condicionado por la concesión de proyectos de investigación sobre esta temática y por un acceso restringido a las fuentes primarias¹¹.

⁹ Un balance de la historiografía sobre la Transición desbordaría los propósitos de este artículo. Para este cometido son de consulta obligada: Álvaro SOTO: «Ni modélica ni fracasada. La transición a la democracia en España: 1975-1982», *Índice Histórico Español*, 125 (2012), pp. 117-156, y Pere YSÀS: «Ni modélica ni immodélica. La transición desde la historiografía», *Franquisme & Transició*, 1 (2013), pp. 273-308. Sobre la emergencia del estudio de las elites y su papel en la historiografía contemporánea española, véase Pedro CARASA: «Élites contemporáneas: una visión transversal e interdisciplinar», en Manuel REDERO y María Dolores DE LA CALLE (eds.): *Castilla y León en la historia contemporánea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2008, pp. 239-260.

¹⁰ Mercedes CABRERA y Fernando DEL REY: *Corporativismo y articulación de intereses económicos en la España contemporánea*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1996.

¹¹ Al margen de las obras citadas en este artículo, el estudio del asociacionismo empresarial en Rafael PARDO y Joaquín FERNÁNDEZ: «Las organizaciones empresariales y la configuración del sistema de relaciones industriales en la España democrática, 1977-1979», en Carlos PRIETO y Fausto MIGUÉLEZ (coords.): *Las relaciones laborales en España*, Madrid, Siglo XXI, 1995, pp. 147-184; Mercedes CABRERA y Fernando DEL REY: *El poder de los empresarios*, Madrid, Taurus, 2002; Ángeles GONZÁLEZ FERNÁNDEZ: «El empresariado en tiempos de cambio: poder, negocio y

Al abordar el estudio de la nueva organización cúpula del empresariado, cuyo nacimiento coincide con las negociaciones políticas y sociales que culminan en los Pactos, se hace necesario considerar una serie de dinámicas que se superponen. Así sucede con el proceso interno de representatividad de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ante sus bases y la necesidad de afirmarse como interlocutor social frente a los poderes públicos y las centrales sindicales¹². La simultaneidad de estos procesos condicionará la respuesta de la patronal ante un escenario político y social en el que se suceden con rapidez los cambios.

Este artículo está basado en fuentes inéditas: los informes, de carácter reservado y distribución restringida, de los delegados de la patronal acerca de los encuentros mantenidos con miembros del Gobierno en los meses previos a la firma de los Pactos de la Moncloa¹³. Esta documentación, completada con otros informes internos, nos aporta una información más precisa sobre la agenda empresarial que la CEOE trataba de introducir en la política económica del Gobierno, así como sobre su discusión por parte de varios ministros del área económica y social. Estas reuniones, cu-

política en la transición a la democracia», *Alcores*, 4 (2007), pp. 167-186; *id.*: «La estrategia del pacto social. La CEOE ante la transición española a la democracia», en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE (coord.): *La sociedad española en la Transición. Los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, pp. 193-204; *id.*: «Una “sociedad con libertades”. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Constitución de 1978», *Individu & Nation*, 6 (2015), e *id.*: «La gabela democrática. La crisis de las dictaduras ibéricas y el mundo de los negocios», *Ayer*, 99 (2015), pp. 75-99.

¹² Mercedes CABRERA: «Empresarios y políticos en la democracia. De la crisis económica a las incertidumbres de la Transición», *Economía Industrial*, 349-350 (2003), pp. 51-62.

¹³ Tras el acta de constitución de la CEOE, el 29 de junio de 1977, una comisión gestora compuesta por treinta y seis miembros fue designada para dirigir el «régimen transitorio» de la entidad hasta la celebración de su asamblea general en septiembre. La comisión gestora delegaría la función ejecutiva en un comité de trabajo compuesto por cuatro miembros titulares (Carlos Ferrer Salat, Max Mazín, Agustín Rodríguez Sahagún y Félix Mansilla) y cuatro suplentes (Alfredo Molinas, José Antonio Segurado, Carlos Herranz y Luis Alberto Salazar-Simpson), representantes de cada una de las cuatro organizaciones fundadoras. Fueron integrantes de este comité de trabajo los que se reunieron con los miembros del Gobierno. Sobre los inicios de la CEOE, véase Secundino José GUTIÉRREZ: *Las organizaciones empresariales en la Transición: 1975-1978*, Madrid, CEIM, 2001, p. 280.

biertas por los medios de comunicación, que solo ofrecieron una información parcial, también revelan otro objetivo de la CEOE: la búsqueda de una proyección social de la que carecían en conjunto el asociacionismo empresarial y, en particular, algunos de sus nuevos líderes. Como afirman Cabrera y Del Rey, la CEOE iba a convertirse en «un actor de naturaleza pública como no lo fue con anterioridad ninguna organización empresarial en España»¹⁴, y ese protagonismo se hizo evidente aquel verano de 1977, antes incluso de que la patronal celebrase en septiembre su asamblea constituyente. Como veremos a continuación, fue el clima de incertidumbre y de presión, en el que el empresariado atisbaba una modificación sustancial de las «reglas de juego», el que aceleró la constitución de la nueva patronal¹⁵ y, tras las elecciones del 15 de junio, obligó a sus dirigentes a monitorizar la política económica del nuevo gabinete de Adolfo Suárez.

Gobierno-CEOE: una «coexistencia difícil»¹⁶

Los efectos de la primera crisis del petróleo planearon sobre el proceso democratizador incluso antes de que este diera inicio. Los síntomas de extenuación del modelo desarrollista iniciado en 1959 asomaron a finales de los años sesenta: la tendencia alcista de los precios y los salarios y la reducción de los márgenes empresariales mostraron las deficiencias de una economía caracterizada por un elevado intervencionismo, a menudo invocado por los propios empresarios para salvar de la ruina a sectores no rentables.

Cuando a finales de 1973 el cártel de los países productores decidió reducir la oferta mundial de crudo, las dificultades por las que atravesaba un régimen a la defensiva, fuertemente contestado en la calle y angustiado ante un futuro borroso, obligaron a un con-

¹⁴ Mercedes CABRERA y Fernando DEL REY: «Los intereses económicos organizados en España. Un siglo en la historia del asociacionismo empresarial», en Pablo MARTÍN-ACEÑA y Francisco COMÍN (coords.): *La empresa en la historia de España*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 442-456, esp. p. 456.

¹⁵ Mercedes CABRERA: «Empresarios y políticos en la democracia...», p. 55.

¹⁶ La expresión proviene de John HOPKIN: «La desintegración de la Unión de Centro Democrático: una interpretación organizativa», *Revista de Estudios Políticos*, 81 (1993), pp. 185-210, esp. p. 200.

tinuista como Arias Navarro a rehuir una política de ajuste congruente. En su lugar, la política «compensatoria» seguida por los Gobiernos del periodo 1974-1977 consistió en sacrificar el sector exterior vía déficit de la balanza de pagos para «reducir el impacto energético en precios, empleo y actividad interna»¹⁷. Este enfoque pronto se revelaría ineficaz en la doble misión de mantener la senda del crecimiento (desde 1974 se produce una fuerte caída del PIB) y alinear la tasa de inflación a los niveles europeos¹⁸.

«Todos los elementos coyunturales estaban en contra de la culminación exitosa de la transición», explican Gabriel Tortella y Clara E. Núñez¹⁹. En esta tesitura, el Gobierno constituyente de Unión de Centro Democrático (UCD) (1977-1979) no vio otra opción que enfrentarse sin demora a los efectos de la crisis energética. Consciente de que la legitimidad democrática más allá de las urnas solo podía alcanzarse asegurando la estabilización de la economía, el presidente Suárez confiará a Fuentes Quintana la salida de la crisis y el diseño de los futuros Pactos de la Moncloa. El diagnóstico del ilustre profesor, que había rehusado la cartera de Comercio en el primer Gobierno suarista²⁰, apuntaba al reequilibrio urgente de tres indicadores: la inflación («el mal generador de todos los demás»), el paro y la balanza de pagos, problemas cuya resolución exigía, en palabras de Fuentes Quintana, la combinación de medidas «socializantes y liberalizadoras»²¹.

¹⁷ José Luis GARCÍA DELGADO y José María SERRANO: «De la primera crisis energética a las elecciones del 77: tiempo de incertidumbre», en José Luis GARCÍA DELGADO (dir.): *Economía española de la Transición y la democracia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990, pp. 3-23, esp. p. 13.

¹⁸ Carles SUDRIÀ: «Un factor determinante: la energía», en Jordi NADAL, Albert CARRERAS y Carles SUDRIÀ (comps.): *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 313-363, esp. p. 348.

¹⁹ Gabriel TORTELLA y Clara Eugenia NÚÑEZ: *El desarrollo de la España contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, p. 566.

²⁰ Eso no impidió que continuara en el comité de asesores económicos del presidente. Entrevista de Andreu Missé a Enrique Fuentes Quintana en 1996, en Luis PERDICES DE BLAS y Thomas BAUMERT (coords.): *La hora de los economistas*, Madrid, Ecobook, 2010, pp. 207-218, esp. p. 208.

²¹ Enrique FUENTES QUINTANA: «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en José Luis GARCÍA DELGADO (dir.): *España, economía*, Madrid, Espasa Calpe, 1988, pp. 1-79, esp. p. 4.

Suárez confiaba en el prestigio de Fuentes Quintana para despejar el camino de aquello que el vicepresidente describió como la «convertibilidad política de las medidas económicas» y que culminaría en el histórico acuerdo suscrito por el conjunto de las fuerzas políticas parlamentarias. Estas prestarían su apoyo en el mes de octubre a un programa que iba más allá de un plan de ajuste para constituirse en el embrión de una nueva etapa del capitalismo español caracterizada por un retorno a la ortodoxia económica²². A este respecto, el acuerdo político pondría de manifiesto «la existencia de un inesperado consenso ideológico en favor de la economía de mercado, la iniciativa y la empresa privadas»²³.

Sin embargo, la toma de conciencia colectiva necesaria para dar por bueno el diagnóstico y la «cirugía de urgencia» planteadas por el Gobierno presentaron fisuras en el campo social. La Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, aunque avalaron indirectamente el compromiso suscrito por las fuerzas políticas, recelaban de una política de rentas que recortase el poder adquisitivo de los trabajadores si finalmente no se cumplían las contrapartidas que el Gobierno había prometido en el terreno fiscal y social, sin perder de vista que los propios sindicatos «carecían de recursos para oponerse», pero tampoco deseaban aparecer como «meras co-reas de transmisión de las consignas de los partidos»²⁴.

²² Miren ETXEZARRETA: «La economía política del proceso de acumulación», en Miren ETXEZARRETA (coord.): *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*, Barcelona, Icaria, 1991, pp. 31-94, esp. p.38.

²³ Pablo MARTÍN-ACEÑA: «Economía y política durante la transición a la democracia en España», en Mercedes CABRERA y José ÁLVAREZ JUNCO (eds.): *La mirada del historiador. Un viaje por la obra de Santos Juliá*, Madrid, Taurus, 2011, pp. 161-178, esp. p. 166.

²⁴ Santos JULIÁ: «Ni reforma ni ruptura: solo una transición de dictadura a democracia». Original publicado como «Né riforma, né rottura: solo una transizione dalla dittadura alla democrazia», *Ventesimo Secolo. Rivista di Studi sulle Transizioni*, 23 (2010), pp. 53-81. Véanse, sobre la competencia intersindical, Alberto OLIET PALÁ: «La concertación social en la transición: la génesis de un modelo de intercambio», *Espacio, Tiempo y Forma*, 13 (2000), pp. 441-480, esp. p. 449, y sobre la táctica sindical en la Transición, Mónica PUENTE y Magdalena GARRIDO: «Estrategias de actuación de los sindicatos y la patronal en el nuevo marco de las relaciones laborales de la Transición política española: la construcción de la política de concertación social», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 41 (2023), pp. 73-93.

No obstante, correspondió al patronato la postura de mayor firmeza contra un programa de reformas que, a su juicio, representaba «la muerte de la empresa»²⁵. A este sombrío dictamen se llegó tras unos meses de intensa presión sobre distintos miembros del Ejecutivo. Ahora bien, los informes internos patronales que analizamos en este artículo muestran también una interesante confluencia entre las exigencias planteadas por los delegados empresariales y las decisiones en materia económica que el Gobierno fue presentando a la opinión pública durante aquellos meses, siendo perceptible en los Pactos de la Moncloa la huella de algunas propuestas patronales en materia de política de rentas, fiscalidad y Seguridad Social.

Con el telón de fondo de la crisis socioeconómica y la formación del nuevo Gobierno, a comienzos del verano tendrá lugar la constitución de la nueva patronal. La CEOE nacía de la convergencia de varias asociaciones profesionales creadas apenas unos meses antes, en paralelo al desmantelamiento de las estructuras verticales de la Organización Sindical franquista. A estas organizaciones empresariales de nuevo cuño se sumó la centenaria patronal catalana Fomento del Trabajo, entidad que sirvió de trampolín para el primer presidente de la CEOE, Carlos Ferrer Salat, elegido en la asamblea general de la CEOE celebrada en el mes de septiembre.

El deterioro de la coyuntura económica y los primeros pasos de la legislatura constituyente obligaron al comité de trabajo de la CEOE a elevar la presión sobre el Ejecutivo. Años más tarde, Fuentes Quintana apreciaría que estos encuentros fueron utilizados por los dirigentes de la CEOE con el propósito de que el «orden de la economía libre de mercado se reconociese en todas las situaciones»²⁶. En todo caso, se trataba de una misión que podía contar con la complicidad del nuevo gurú económico del Gobierno. Como había señalado Fuentes Quintana meses antes de asumir la vicepresidencia económica, el objetivo era retomar el camino hacia la ortodoxia iniciado con el Plan de Estabilización de 1959 —en cuya redacción ya había participado—; una senda que

²⁵ Mercedes CABRERA: «Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis», *Historia y Política*, 26 (2011), pp. 81-110, esp. p. 103.

²⁶ «La patronal incluso adoró a parte del Gobierno [de Felipe González], y las críticas han sido mucho más mesuradas»; Luis PERDICES DE BLAS y Thomas BAUMERT (coords.): *La hora de los economistas...*, p. 201.

más tarde se vio obstaculizada por esa «frondosa hiedra intervencionista que limita la libertad empresarial»²⁷. En tono conciliador, Fuentes Quintana transmitió a los delegados de la CEOE en la reunión que mantuvo con estos en julio su compromiso de no promulgar disposiciones económicas sin el conocimiento de los representantes empresariales («no habrá decretos por sorpresa»). A cambio, los empresarios prometieron no lanzar críticas en la prensa sin consultar previamente con el vicepresidente segundo, una tregua que, como sabemos, duró poco²⁸.

La configuración del nuevo modelo de relaciones industriales constituía un motivo de honda preocupación para los empleados y sus órganos representativos, que no tardaron en hacer llegar al Gobierno sus puntos de vista en una materia que juzgaban vital para la supervivencia de la empresa española. La decisión de Suárez de situar a Manuel Jiménez de Parga al frente de la cartera de Trabajo pronto se revelaría como una maniobra arriesgada. El conocido jurista llegaba con el propósito de recuperar los «legítimos derechos de los trabajadores» y aumentar la participación de estos en la gestión de la empresa²⁹. La reforma que defendía Jiménez de Parga ya estaba en estudio desde finales de la década anterior en las sociedades industriales avanzadas, coincidiendo con un cuestionamiento de la autoridad en el ámbito laboral, mientras se extendía la tesis de una crisis de gobernabilidad en las democracias liberales³⁰.

Los planes del ministro de Trabajo suscitaron rápidamente las iras de la patronal. La idea de extender la democracia a la esfera económica fue percibida por una CEOE que nacía con un renovado corpus ideológico liberal como una medida de corte socialista propia de un Gobierno escorado a la izquierda, y no como una solución para salvaguardar el orden social y la reproducción capitalista amenazados por las turbulencias de la crisis y la extensión de

²⁷ *Ya*, 23 de diciembre de 1976, p. 16.

²⁸ CEOE: «Informe reservado de la reunión celebrada en la sede del Ministerio de Economía» (14 de julio de 1977), Archivo Personal de Carlos Ferrer Salat (en adelante, APCFS), caja 20.

²⁹ *ABC*, 5 de julio de 1977, p. 95.

³⁰ Luc BOLTANSKI y Eve CHIAPELLO: *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal, 2002, p. 250.

la protesta obrera. La reunión celebrada a finales de julio entre el ministro y la comisión de trabajo de CEOE no hizo sino escenificar la distancia que los separaba.

El encuentro, al que también asistieron los subsecretarios de Trabajo, Comercio, Hacienda y el director general de Empleo, se desarrolló en un clima tenso tras unas recientes manifestaciones en las que el ministro confirmaba la disposición del Gobierno a «emprender el camino hacia la democracia social y económica»³¹. Su plan consistía en homologar las estructuras empresariales españolas con las del «neocapitalismo» occidental, pues «muchas empresas son viejas e inaceptables», están dominadas por una minoría que se impone al accionariado, practican una gestión fraudulenta («doble contabilidad, sobres y otras corruptelas») y se abonan al oscurantismo al limitar la información que proporcionan a trabajadores y accionistas: «¿Qué ejemplo ha dado el alto capitalismo español? No se han pagado los impuestos y no se ha dado ninguna muestra de inteligencia para defender el sistema. Si esta reforma no se hace, ¿qué les puede decir él, en conciencia, a los trabajadores?»³².

Aun admitiendo ciertas deficiencias en el mundo de la empresa, los delegados de la CEOE consideraron inadmisibile la afirmación del ministro según la cual las compañías españolas eran tan poco «presentables» internacionalmente como lo había sido el régimen franquista. Advirtieron a Jiménez de Parga que cualquier medida de corte autogestionario más propia de un país como Yugoslavia era inviable en los países del entorno capitalista: en Francia, el informe Sudreau había ido a parar al «cajón de los buenos deseos», y el desarrollo de la «democracia industrial» en el norte de Europa se había realizado gracias a «concesiones de las empresas que desean aumentar las motivaciones y dentro de unos límites que las propias empresas controlan»³³.

³¹ *Informaciones*, 27 de julio de 1977, p. 11.

³² CEOE: «Informe confidencial de la reunión celebrada en la sede del Ministerio de Trabajo» (27 de julio de 1977), APCFS, caja 20.

³³ *Ibid.* La patronal española, que mantenía un contacto cercano con su homóloga francesa, conocía de primera mano cómo el Conseil National du Patronat Français había obligado al Gobierno de Giscard d'Estaing a enterrar el proyecto de reforma que había encargado al exministro gaullista Pierre Sudreau, que tampoco contó con el apoyo de los sindicatos, que lo juzgaron poco ambicioso.

La desconfianza de la patronal aumentó en septiembre, cuando se conoció el proyecto de ley de regulación de los órganos representativos de los trabajadores en las empresas. De inmediato, la CEOE y otras organizaciones económicas como el Círculo de Empresarios, alarmadas por lo que consideraban un proyecto negociado entre Gobierno y sindicatos, se apresuraron a enviar varios informes a Fuentes Quintana con las modificaciones que debían ser introducidas, tomando como marco de referencia la legislación laboral de los países del entorno. Europa Occidental constituía para el patronato español un dique de contención frente a realidades colectivistas, pero sin constituir una solución de amplio espectro, de modo que cada país «debía recorrer, de forma coherente, en materia de relaciones industriales, su propio camino»³⁴.

Ante el cariz que estaba tomando el enfrentamiento entre la patronal y miembros del Gobierno, Suarez decidió sacrificar varias piezas. En octubre, algunos medios ya avanzaron una próxima remodelación del Ejecutivo que incluiría la salida de Jiménez de Parga, situado en el ojo del huracán después de que el propio grupo parlamentario de UCD aprobase una moción solicitando su cese³⁵. Finalmente, este se produjo en febrero de 1978, coincidiendo con el inicio de la tramitación en las Cortes del proyecto de reforma sindical presentado en enero. En los meses siguientes, las sustanciales modificaciones introducidas durante el trámite parlamentario reflejaron la falta de consenso entre las fuerzas políticas, las presiones ejercidas por los agentes sociales y la falta de voluntad del Gobierno por asumir el coste de su defensa, lo que impidió que llegase a ver la luz convertido en ley³⁶.

³⁴ CEOE: «Consideraciones sobre un proyecto de decreto en materia de representación de los trabajadores y de acción sindical en la empresa» (27 de septiembre de 1977), Archivo personal Enrique Fuentes Quintana, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, caja 17A (I).

³⁵ *El País*, 21 de octubre de 1977, p. 14.

³⁶ Fueron célebres unas manifestaciones de Carlos Ferrer Salat en Nueva York en que calificó el proyecto como «el más duro ataque sufrido por la economía de mercado libre en Europa occidental», *El País*, 12 de abril de 1978. Sobre la reforma laboral de Jiménez de Parga, véase María Jesús ESPUNY y Olga PAZ (coords.): *El Proyecto de Ley Sindical en la Empresa de 1978*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, 2006.

La clave de bóveda de la nueva política de rentas: la moderación salarial

Antes de la llamada de Suárez, Fuentes Quintana ya había apuntado desde las páginas de *Coyuntura Económica* que el aumento de los costes de trabajo debido a la «sobreindiciación» de los salarios y el «crecimiento desbordado de los gastos de la Seguridad Social» implicaban una huida hacia delante abocada al fracaso. También avanzaba el mecanismo que permitiría desacelerar las expectativas alcistas de los precios: «que las peticiones *futuras* de salarios no se hallen ligadas a las experiencias *pasadas* de inflación»³⁷. Pero, a tenor de la estrategia errática del Gobierno durante el verano, podemos intuir que la decisión última aún no estaba tomada.

La declaración programática del 11 de julio, en la cual el Gobierno transmitió su intención de ver moderado el ritmo de crecimiento de los salarios, fue insuficiente para aplacar la inquietud en el mundo de los negocios. Tampoco ayudó el proyecto de reforma del sistema fiscal ni el anuncio de medidas liberalizadoras en el sector financiero, de manera que la CEOE decidió subir la apuesta: días más tarde, los tres miembros principales del área económica del Ejecutivo, Fuentes Quintana, Fernández Ordóñez y Jiménez de Parga, recibían una nota reservada de la patronal³⁸.

Fueron momentos decisivos. Entre la declaración programática y la presentación del Plan de Urgencia de Medidas Económicas el 23 de julio se sucedieron un «conjunto de negociaciones en el interior del equipo económico ministerial que denotaban la existencia de diferencias profundas entre sus miembros»³⁹. En el Plan de

³⁷ *Coyuntura Económica*, 2 (1977), pp. 29-30, cursiva en el original.

³⁸ CEOE: «Comentarios sobre la política salarial», APCFS, caja 21. Las fechas de los contactos de la delegación patronal con los representantes ministeriales tienen su importancia. Aunque en el documento no consta fecha, podemos situarla con bastante probabilidad entre la declaración programática del día 11 (citada en el informe) y el Plan de Medidas Urgentes del día 23 (que no se menciona). En el acta de la reunión de la comisión gestora de la CEOE del 27 de julio se citan el informe y sus destinatarios. También se alude a otro documento en preparación sobre «Acción sindical en la empresa y patrimonio sindical».

³⁹ Joan TRULLEN: *Fundamentos económicos de la transición política española*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, p. 164.

Urgencia, hecho público tras un Consejo de Ministros de más de doce horas, el tono se había endurecido: la moderación salarial es el factor clave para frenar la subida de precios, mientras que las fuertes subidas de salarios constituyen un claro perjuicio para los desempleados. Como advierte Mercedes Cabrera, a finales de ese mes, Ferrer Salat afirmaba la «coherencia del programa del Gobierno y su apoyo»⁴⁰.

La CEOE no reveló a los medios este informe, y menos aún algunas de las recomendaciones que contenía en materia salarial, un asunto que exigía por el momento cierta prudencia de cara a la opinión pública; además, en todo caso correspondía al Gobierno la responsabilidad de su defensa ante los trabajadores. Los argumentos manejados por la patronal en el informe guardaban una clara correspondencia con las tesis contenidas en el Plan de Urgencia («Una parte fundamental de esta inflación viene producida por el crecimiento de los costes salariales», «el margen empresarial se ha deteriorado gravemente [...] siendo esta caída un elemento fundamental para comprender la atonía inversora») y con las propias estimaciones del Banco de España y de Fuentes Quintana, quien atribuía a la caída de la productividad y a la elevación del coste del trabajo un claro protagonismo en la crisis⁴¹. Pero quizá lo más destacado de la nota consistía en una serie de propuestas en materia de política de rentas y fiscalidad sobre las que el Gobierno aún no había establecido un criterio en firme, entre las que destacaba el nuevo cálculo de los salarios en función de la inflación prevista que defendía la patronal. Si bien en el Plan de Urgencia no se especificaba el cálculo que debería seguirse en la masa salarial, esta novedad —ya puesta en práctica en países como Italia— constituiría la base de la política de rentas en los Pactos de la Moncloa:

«La elevación de los salarios reales de cualquier tipo debe tener un límite máximo, que se ha de establecer en función del objetivo que el Go-

⁴⁰ Mercedes CABRERA: «Los Pactos de la Moncloa...», p. 94.

⁴¹ Los datos sobre productividad y desempleo citados en el documento patronal en *Coyuntura Económica*, 2 (1977), revista dirigida por el propio Fuentes Quintana. En el Informe de la CEOE se calcula que el «alza de un punto en los salarios nominales [representa] una caída en la demanda de trabajo de ocho puntos a largo plazo».

bierno señale para la tasa de incremento del coste de la vida y no en función del alza de este en el pasado, pues difícilmente, en otro caso, podrá romperse la clásica espiral inflacionista»⁴².

En lo que respecta a los aumentos lineales de salarios previstos en las medidas urgentes⁴³, del lado empresarial se adujo en la citada reunión con Jiménez de Parga —cuatro días después de conocerse la hoja de ruta económica del Gobierno— que este modelo desmotivaría a los mandos intermedios. Esta insinuación tuvo su réplica cuando los interlocutores gubernamentales presentes en la reunión advirtieron que se consideraría «como beneficio de la empresa cualquier cantidad pagada por encima de la cifra lineal fijada», en previsión de que se retribuyese por otras vías a los cuadros superiores⁴⁴. Trabajo defendía una fórmula redistributiva con aumentos salariales por encima del coste de la vida «en las categorías más bajas», lo que podría suponer en algunos casos «aumentos superiores al 25 por 100». Para alivio de los delegados de CEOE, el subsecretario de Hacienda manejaba otras cuentas y aseguraba que los aumentos no deberían sobrepasar el 17 por 100 ante una previsión de inflación al acabar 1977 entre el 21 y el 23 por 100⁴⁵. Por su parte, el subsecretario de Comercio confirmó que el Gobierno no pensaba ir a una indización de los sueldos («ese camino no conduce a ninguna parte»), sino que apostaría por la moderación salarial a partir de dos posibles vías: aumentos porcentuales de salarios en función de distintos tramos, o bien recurrir a subidas lineales, medida que pasaría a ser orientativa en el acuerdo económico de los Pactos de la Moncloa: «Se recomienda que la distribución del incremento indicado de la masa salarial en cada empresa se efectúe de modo que la mitad, al menos, del referido incremento se distribuya linealmente entre los trabajadores de la misma».

⁴² CEOE: «Comentarios sobre la política salarial», APCFS, caja 21.

⁴³ «Como criterio para el primer año, los convenios colectivos que hayan de negociarse a partir de la entrada en vigor de las normas de limitación salarial deberán establecer incrementos de salarios lineales, esto es, iguales para todos los trabajadores, cualquiera que sea su categoría, y con un tope máximo».

⁴⁴ CEOE: «Informe confidencial de la reunión celebrada en la sede del Ministerio de Trabajo» (27 de julio de 1977), APCFS, caja 20.

⁴⁵ Finalmente, ese año se cerró con una subida del 24,5 por 100.

Un aspecto sorprendente de la reunión aconteció cuando los empleadores transmitieron que la negociación salarial era materia que correspondía en exclusiva al Ejecutivo y no el fruto de un acuerdo con patronal y sindicatos. El inesperado cambio de estrategia llegaba tras reiterados llamamientos al Gobierno para que tratara las medidas económicas con los agentes sociales⁴⁶. Ahora, los dirigentes patronales informaron a Jiménez de Parga de su negativa a participar en la negociación a tres bandas de los salarios: «Entendíamos que, siendo el punto clave de las medidas económicas el de la moderación salarial, los límites máximos deben ser fijados imperiosamente por el Gobierno. En Francia, quien negocia con las centrales sindicales no es la Confederación Nacional de Patronos Franceses sino el propio Sr. Barre». Conscientes del carácter impopular de las medidas de austeridad, tanto como del descrédito que arrastraba la clase empresarial desde épocas pasadas, los representantes de la CEOE se desmarcaban ahora de la vía del consenso y se oponían a los intentos del Gobierno de «desplazar a las empresas el tema salarial, que es el conflictivo y el que desgasta»⁴⁷.

Con dudas sobre la representatividad real que tenía CEOE entre sus bases y frente a los interlocutores sociales, también podemos intuir un cálculo realista de las posibilidades de obtener beneficios del diálogo social: «En el momento en que las empresas nos sentáramos a negociar con las centrales sindicales y les dijéramos que ni siquiera el 17 por 100 podemos pagar y que solo es posible ofrecer 10 o 12 puntos menos que el aumento del coste de la vida, la reacción antiempresarial [...] sería muy fácil y podría salpicar al Gobierno». De este modo, el pacto social en materia salarial quedaba descartado. Así se entiende la opinión de los delegados de CEOE de que la política de ajuste solo podía lograrse a través de la «mentalización» de la sociedad desde los «poderosos medios de comunicación social que nadie más que los Gobiernos pueden mover»⁴⁸.

⁴⁶ Joan TRULLEN: *Fundamentos económicos...*, p. 160.

⁴⁷ CEOE: «Informe confidencial de la reunión celebrada en la sede del Ministerio de Trabajo» (27 de julio de 1977), APCFS, caja 20.

⁴⁸ *Ibid.*

La reforma fiscal

Buena parte del diálogo mantenido aquel verano por el comité de trabajo de la CEOE con el Gobierno giró en torno a la modernización del sistema tributario. Entre las llamadas medidas «socializantes» que preparaba el equipo económico, la fundamental consistía en aprobar una amplia reforma fiscal que repartiese la carga impositiva en función de las rentas y sirviera de contrapunto a la moderación salarial que iba a exigirse a la clase trabajadora. Un propósito que no contaba con el beneplácito de la CEOE, ante la sospecha de que la «relativa indefinición ideológica de Unión de Centro Democrático» afectase a los intereses del empresariado, que no dudó en desplegar una resistencia activa a cualquier intento por equilibrar la pérdida de capacidad adquisitiva de la clase trabajadora con contrapartidas de carácter social y justicia fiscal⁴⁹.

La modernización de la Hacienda pública estaba inspirada en los trabajos previos de un grupo de reformistas del Ministerio que, desde finales de los años sesenta, trataban de corregir las deficiencias del sistema tributario del franquismo, caracterizado por su escasa flexibilidad, baja capacidad redistributiva y débil función inspectora, lo cual daba como resultado un sistema incapaz de sostener un gasto público en progresión y de cumplir una función estabilizadora en coyunturas depresivas⁵⁰. Incluida en el llamado «estilo tributario mediterráneo», la imposición española se decantaba por los impuestos sobre el gasto frente a los gravámenes sobre la renta⁵¹. Entre los especialistas hacendísticos figuraban el propio

⁴⁹ Carme MOLINERO: «Empresarios a la búsqueda de partido: las conflictivas relaciones entre la CEOE y el Gobierno de Suárez», *Ayer*, 120 (2020), pp. 257-282, esp. pp. 263 y 266.

⁵⁰ Juan PAN-MONTOJO: «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, 1996, pp. 264-304, esp. pp. 268-272. Los ejes de la reforma ya estaban articulados en el Informe sobre el Sistema Tributario español redactado entre 1972 y 1973. Conocido como el *Libro Verde* por el color de sus tapas, Juan Velarde recuerda que se hizo todo lo posible para que desapareciera. Juan VELARDE: «Sobre los preludios de la reforma tributaria Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez», *Cuadernos de Información Económica*, 176 (2003), pp. 199-205.

⁵¹ Una radiografía de los males que, a juicio de Fuentes Quintana, arrastraba la Hacienda española en Enrique FUENTES QUINTANA: *Los principios de la imposición*

Enrique Fuentes Quintana y Francisco Fernández Ordóñez, designado por Suárez para la cartera de Hacienda.

El líder del sector socialdemócrata de UCD había ocupado la Secretaría General Técnica de dicho departamento con el ministro Alberto Monreal (1969-1973), quien también había situado a Fuentes Quintana al frente del Instituto de Estudios Fiscales. No hay duda de que el Gobierno suarista se jugaba la credibilidad ante la política de ajustes que se avecinaba. Por ello, Suárez confió a ambos la ardua tarea de contener el déficit presupuestario y establecer un clima de progresividad en la recaudación, propósito este último que pasaba por la redistribución del esfuerzo fiscal y una lucha eficaz contra el fraude tributario, muy extendido en empresas y grandes patrimonios.

El proyecto inquietó al mundo de los negocios; no en vano, los rendimientos y ganancias de capital se habían beneficiado históricamente de una baja presión fiscal, situación que no se vio alterada durante la dictadura. Además, los contribuyentes con rentas más altas habían sido los destinatarios de las frecuentes amnistías fiscales del franquismo⁵², una indulgencia muy presente en la memoria colectiva empresarial, como pudo comprobar de primera mano el artífice en la sombra de la reforma fiscal. En la reunión con el vicepresidente segundo, los miembros del comité de trabajo de la CEOE, José Antonio Segurado y Félix Mansilla, mostraron su oposición a la retroactividad del delito fiscal. Puesto que se había concedido una «generosa» amnistía «para los delitos contra las personas», nada impedía una medida similar para los «delitos menores, como los de carácter económico; otra interpretación consti-

española y los problemas de su reforma, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1975. El título mismo de este discurso de ingreso en la regia institución nos pone sobre la pista de los obstáculos que existían para eliminar los defectos del sistema tributario, como pronto comprobaría el vicepresidente.

⁵² Los sectores sociales vencedores en la guerra, los de la «coraza tributaria», impidieron con un «planteamiento anacrónicamente liberal» el avance hacia un régimen fiscal que gravase la riqueza y, con ello, la introducción de la progresividad y el desarrollo de un sistema de protección social durante el franquismo similar al de los países europeos. Damián GONZÁLEZ y Manuel ORTIZ: «El franquismo y la construcción del estado de bienestar en España: la protección social del Estado (1939-1986)», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 17 (2018), pp. 361-388, esp. p. 371.

tuiría un agravio comparativo». Además, una política de «borrón y cuenta nueva» podía ser, a juicio de los dirigentes de la embrionaria CEOE, estimulante para aceptar en el futuro un «mayor nivel de sacrificios»⁵³. Conviene recordar que, por aquellos días, la CEOE mostraba una firme oposición a la amnistía laboral, pues tal medida de gracia «socavaría los principios básicos del orden económico y social de las sociedades occidentales entre las que nos incluimos», y «atentaría contra el principio de autoridad en las empresas», además de constituir «un intolerable intervencionismo del Estado en la esfera de la actividad privada y en la económica en general»⁵⁴.

Fuentes Quintana admitió los problemas que presentaba una amnistía fiscal «por sus implicaciones políticas», aunque se mostró comprensivo en la citada reunión al subrayar que el delito fiscal únicamente debería aplicarse en los casos más graves; además, atribuía a las empresas un control más eficaz y «una mayor regularidad fiscal [...] que por parte de las personas», siendo «sobre todo en el campo de impuestos sobre la renta de las personas físicas donde parece necesaria una actuación más enérgica».

El encuentro con Fuentes Quintana se produjo apenas una semana después de que el vicepresidente confirmara ante las cámaras de televisión la firme voluntad del Gobierno de «utilizar a fondo la política de ingresos y gastos públicos» en la distribución de la renta y la riqueza y de acometer la «tan esperada» reforma fiscal —que dejará de ser una «expresión irónica», según la cual cada grupo social debería contribuir de acuerdo con sus posibilidades económicas. Tres días antes de la reunión, el Gobierno presentó su ya mencionada declaración programática, que guardaba en el terreno fiscal bastantes semejanzas con el *Libro Verde*⁵⁵. La prensa de aquellos días se hizo eco de la existencia de divisiones internas dentro del Ejecutivo y en el partido gubernamental, dos estructuras marcadas por la heterogeneidad ideológica de sus miembros. El «adecentamiento fiscal» que, en expresión del ministro de Hacienda, perseguía inicialmente el proyecto⁵⁶ se vio difuminado por las presiones

⁵³ CEOE: «Informe reservado de la reunión celebrada en la sede del Ministerio de Economía» (14 de julio de 1977), APCFS, caja 20.

⁵⁴ *El País*, 15 de septiembre de 1977, p. 18.

⁵⁵ Juan VELARDE: «Sobre los preludios de la reforma tributaria...».

⁵⁶ Declaraciones del ministro a *ABC*, 23 de julio de 1977, p. 12.

ejercidas desde el ala del partido situado más a la derecha, cuyos dirigentes mantenían importantes vínculos con el sector privado⁵⁷.

Las posturas encontradas en este tema retrasaron la presentación del citado Plan de Medidas Urgentes. Sabemos por los informes de la patronal que los temores en torno al levantamiento del secreto bancario, las sociedades interpuestas, la tipificación del delito fiscal o la imposición sobre el patrimonio afloraron en el transcurso de la citada reunión en el Ministerio de Trabajo. En este encuentro, el subsecretario de Hacienda avanzó que el Gobierno pensaba ampliar el plazo de la moratoria a las empresas y dio a sus interlocutores garantías jurídicas en la persecución del delito fiscal⁵⁸. Al igual que había hecho Fuentes Quintana, el representante de Hacienda se mostró benevolente con las tesis patronales, y señaló que las empresas habían soportado una mayor carga por impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social, y que por esta razón no iba a tocarse el Impuesto sobre Sociedades⁵⁹.

Las maniobras dilatorias también retrasaron la discusión en las Cortes del Proyecto de Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal (presentado el 9 de agosto en la Comisión de Economía y Hacienda). En el trámite parlamentario, donde llamó la atención la dureza empleada por el diputado de Alianza Popular, López Rodó, el texto sufrió lo que algún medio describió como «una ducha escocesa»⁶⁰. Se introdujeron importantes cambios en cuanto a la moratoria fiscal, que «encubría de hecho una amnistía fiscal» y que

⁵⁷ Alberto Oliart, Leopoldo Calvo-Sotelo, Landelino Lavilla, Agustín Rodríguez Sahagún, Marcelino Oreja o Joaquín Garrigues Walker son solo algunos de los miembros de los primeros Gobiernos de UCD que mantenían vínculos con la gran empresa y la banca.

⁵⁸ Durante aquellos meses, Gobierno y Administración se esforzaron en aclarar que la reforma fiscal no se convertiría en un ajuste de cuentas. En el transcurso de un coloquio organizado a finales de año por la Asociación para el Progreso de la Dirección (APD), un alto cargo del Ministerio de Hacienda, Ramón Drake, convertido en el «hombre del impuesto sobre la renta», tranquilizó a los asistentes, muchos de ellos ejecutivos y empresarios, al asegurar que «la presentación de declaraciones complementarias para la regularización fiscal no implicará de ninguna manera la sospecha de defraudación para posteriores declaraciones del imponente». *Ya*, 7 de diciembre de 1977.

⁵⁹ CEOE: «Informe confidencial de la reunión celebrada en la sede del Ministerio de Trabajo» (27 de julio de 1977), APCFS, caja 20.

⁶⁰ *Informaciones*, 28 de septiembre de 1977, p. 7.

recogía los «intereses expresados por distintas plataformas empresariales», y el tratamiento tributario de ciertos activos empresariales, «que venían a reflejar las presiones y movimientos políticos en el mes de julio»⁶¹. Como señala Joan Trullen, la aceptación de las exigencias empresariales «significará una hipoteca grave para los resultados de la reforma fiscal»⁶².

En efecto, la presión ejercida por los sectores políticos conservadores, sumada a la del empresariado organizado, siguió dando sus frutos en los meses siguientes: con anterioridad a la aprobación de la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, se concedió una moratoria fiscal para las declaraciones de 1976 y se permitió que las empresas subsanasen sin riesgo las habituales irregularidades contables, decisiones que ya habían sido avanzadas en los contactos Gobierno-patronal. Asimismo, la aprobación al año siguiente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 44/1978, de 8 de septiembre) y del Impuesto de Sociedades (Ley 61/1978, de 27 de diciembre) estuvo precedida de enérgicas «presiones extraparlamentarias» y movimientos de oposición en el seno del Gobierno⁶³. Las nuevas figuras impositivas fueron admitidas por los grupos de presión cuando se les «facilitaron holguras para esquivar o aligerar la tributación»: se introdujo un tratamiento más favorable para las rentas del capital, no se abordó la reforma de la inspección fiscal y se «anularon los mecanismos de control cruzado entre los distintos impuestos; esto abrió una amplia compuerta a la elusión fiscal de las rentas no salariales»⁶⁴.

La reforma de la Seguridad Social

Como pilar del nuevo estado del bienestar, durante la Transición se sentaron las bases de la moderna Seguridad Social. Tras

⁶¹ Juan PAN-MONTOJO: «Una larga e inconclusa transición...», p. 276.

⁶² Joan TRULLEN: *Fundamentos económicos...*, p. 164.

⁶³ Francisco COMÍN: «La fiscalidad del estado del bienestar frente a la fiscalidad del franquismo (1940-2016)», en XII Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica (AEHE), Salamanca, 2017, https://media.timtul.com/media/web_aehe/_wp-content/uploads_2016_01_201709_Francisco-Comin.pdf (consultado el 28 de mayo de 2024).

⁶⁴ *Ibid.*

cuatro décadas de ausencia, el primer paso consistió en crear un órgano en la Administración del Estado específico, pues el franquismo había optado por repartir las competencias entre los Ministerios de Trabajo y de Gobernación. De este modo, por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, se creaba el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, con Enrique Sánchez de León como primer titular. A continuación, el Gobierno se dispuso a acometer la reforma de la Seguridad Social a partir de cuatro parámetros fundamentales: extensión de la cobertura de las prestaciones, reorganización de las entidades gestoras, participación de los agentes sociales en la gestión del sistema y aumento de la aportación del Estado al sistema, paralelo a la reducción de las cuotas empresariales. Términos como *limitación*, *ejemplaridad*, *control* y *vigilancia* están reflejados en varios puntos del Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía, y aportan el matiz de una reforma que asumía los planteamientos liberalizadores de Fuentes Quintana, pero que no era ajena a determinadas ideas y creencias muy arraigadas en el pensamiento empresarial⁶⁵.

En este sentido, el programa de reformas auspiciado por la «derecha económica» occidental desde la segunda mitad de los años setenta contenía un giro conservador en los derechos laborales, y una fuerte limitación del gasto público. Pero la situación de partida que presentaba España en el campo de la acción pública sobre la salud distaba en un aspecto fundamental del escenario que presentaban otros países del entorno: la ausencia de un sistema de protección social robusto susceptible de ser recortado en una coyuntura de crisis. Tampoco podían alegarse por los sectores empresariales un desorbitado gasto público del Estado en áreas como la educación, la cobertura por desempleo o el sistema de pensiones, situadas en el punto de mira de aquellos que veían en la acción protectora del Estado una alteración del orden natural.

⁶⁵ Sobre la labor de Fuentes Quintana y los contenidos relativos a la Seguridad Social en los Pactos de la Moncloa, véase José Luis MONEREO: «Enrique Fuentes Quintana (1924-2007): la transición democrática desde los “Pactos de la Moncloa” hasta la Seguridad Social postconstitucional. Los presupuestos socioeconómicos de la Seguridad Social en el Estado democrático», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 25 (2020), pp. 269-298.

No obstante, estas ideas fueron planteadas al Gobierno en un encuentro celebrado el 31 de agosto entre los comisionados patronales y el ministro Enrique Sánchez de León, reunión que vino precedida de meses de intensa labor de presión empresarial⁶⁶. El día anterior, un artículo de Agustín Rodríguez Sahagún en *Ya*, donde lamentaba la negativa del Gobierno a conceder una moratoria en el pago de las cuotas de las empresas, había suscitado un importante revuelo en fuentes del Ministerio, como reconoció Sánchez de León.

El programa patronal para la reforma de la Seguridad Social expuesto al ministro presentaba un carácter preventivo. La fuerte escalada de los precios durante aquellos meses dio a los empresarios la cobertura para transmitir su preocupación por el «factor inflacionista» que incorporaban las elevadas contribuciones patronales a la Seguridad Social, muy por encima de las que soportaban las empresas de los países de Europa Occidental. Un efecto que constituía además un «claro obstáculo para la política de empleo y una clara invitación a sustituir la mano de obra por inversiones de capital». A juicio de los empresarios, para la reforma del sistema público de asistencia y prestaciones debía establecerse un orden de prioridades atendiendo a la coyuntura («en este momento es claro que la ampliación y el mantenimiento del Seguro de desempleo merece una atención claramente prioritaria»), junto con tres aspectos fundamentales de alcance estructural: financiación (por el principio de solidaridad era preceptiva la transferencia del gasto a los Presupuestos Generales del Estado), gestión (aumento de la eficacia y el ahorro por aplicación de criterios empresariales) y control (presencia empresarial en los órganos de administración).

El informe de los delegados de la CEOE nos transmite fielmente las recomendaciones dirigidas al ministro, que, en determinados casos, podían significar una importante limitación del derecho a la protección de la salud. A título ilustrativo, la ampliación de la cobertura al conjunto de la población debía venir acompañada

⁶⁶ A modo de ejemplo, la Asociación Empresarial Independiente, dirigida por los empresarios Max Mazín, Celso García, José Meliá y José Antonio Segurado, lanzó a finales de 1976 una campaña contra el aumento de las cuotas de la Seguridad Social, seguida en el mes de enero de un informe sobre la materia dirigido al Gobierno.

de una «limitación cuantitativa de las prestaciones» para hacer sostenible el sistema y «no cercenar los campos de actuación de la libre iniciativa privada y otorgar al individuo la posibilidad de una previsión libre y voluntaria». Así, la reforma debía dejar abierta la posible «privatización» del sistema de prestaciones, medida que permitiría un ahorro de los costes de la Seguridad Social: «se citó como ejemplo, que en una empresa privada una cama puede obtenerse por 2.700 pesetas diarias, mientras que el coste medio para la Seguridad Social no es menor de 7.000 pesetas»⁶⁷.

La simplicidad de las ideas-fuerza que subyacían en el planteamiento empresarial —y que pueden resumirse en el siguiente principio expuesto en la reunión: la Seguridad Social es «un freno para el desarrollo económico» y son los empresarios «los que han financiado la Seguridad Social y los que mantienen el país»— no debe llevar a subestimarlos en cuanto a su indudable potencial legitimador en el debate político, y ante un sector conservador de la opinión pública. En este sentido, la respuesta del ministro a los términos de la reforma planteados por la delegación de la CEOE es indicativa de la eficacia de los argumentos empresariales, pero también de los límites que no podía rebasar el Gobierno. En relación con el aumento de la contribución estatal, Sánchez de León reconocía estar de acuerdo con aumentar al máximo esta aportación, si bien ante la solicitud patronal de una moratoria en sus cuotas se mostró poco receptivo por el acuciante problema de liquidez estatal.

En cuanto a la gestión, y sin negar las ventajas de introducir medidas de ahorro, el ministro se mostraba escéptico acerca de su aplicación en el corto plazo y del volumen que pudiera ahorrarse. En cambio, sí se mostró preocupado por un control excesivo de las centrales sindicales que pudiera traducirse «en una política alegre de otorgamiento de pensiones...», asumiendo los temores empresariales. En la misma línea, el ministro apuntó a la corrupción como el principal problema: fraude de obreros y empresarios, «pensionistas que siguen trabajando», etc. En último término, el ministro consideraba que las críticas patronales a su departamento en los medios de comunicación no solo eran injustas, sino que se volverían

⁶⁷ CEOE: «Informe de la reunión celebrada el día 31 de agosto en el Ministerio de Sanidad», APCFS, caja 20. Por parte de la CEOE asistieron Carlos Ferrer Salat, Félix Mansilla, Max Mazin y Agustín Rodríguez Sahagún.

un «boomerang» contra los empresarios una vez que fuesen utilizadas «con demagogia» por los sindicatos. Para concluir, el ministro quiso precisar que, si bien nada podía objetarse a una mejora de los mecanismos de control y financiación, «no era planteable al país el tema de la regresión de prestaciones»⁶⁸.

A modo de conclusión

Las conflictivas relaciones que mantuvieron la patronal y los sucesivos gabinetes de UCD durante la Transición, y que en lo fundamental no se verían modificadas hasta la derrota electoral del centrismo en 1982, tienen su origen en lo sucedido durante esos meses. En última instancia, la dinámica de enfrentamiento Gobierno-empresarios, en la cual se sucedieron momentos de abierta hostilidad del empresariado, tenía como doble objetivo para la CEOE influir en la configuración del Estado democrático y articular una nueva opción política en el espacio conservador que actuase como eficaz corriente de transmisión de los intereses empresariales.

En tanto se completaba la labor de demolición de las estructuras de la dictadura, y con el crédito que otorgaban las urnas, el segundo Gobierno de Suárez llegó con la misión de conducir la nueva etapa del *consenso*, materializada en el diálogo de UCD con el resto de las formaciones políticas, que allanó el camino a los Pactos de la Moncloa y la Constitución⁶⁹. Mientras se fraguaba aquel «catálogo de las renunciaciones» entre partidos⁷⁰, la nueva organización-cúpula del empresariado definió una estrategia de interlocución en el ámbito del diálogo social que impidiese la adopción del nuevo marco económico y laboral sin previa consulta al ente patronal; un objetivo que, según lo expuesto anteriormente, contó con la colaboración gubernamental⁷¹.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Álvaro SOTO: «Las derechas en el laberinto. En busca de un proyecto realista y democrático», en Manuel REDERO (ed.): *Adolfo Suárez y la transición política*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2017, pp. 15-54, esp. p. 45.

⁷⁰ Roberto L. BLANCO: «Del consenso constitucional a la descentralización política», en Manuel REDERO (ed.): *Adolfo Suárez y la transición política*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2017, pp. 101-142, esp. p. 103.

⁷¹ El presidente Calvo Sotelo describió aquella «beligerancia» de la CEOE como una «invencible vocación de poder que la llevó a complicarse en la lucha en-

A decir verdad, desde el propio Gobierno existían dudas sobre los términos de la negociación con los agentes sociales. Si para uno de los redactores de los Pactos de la Moncloa y futuro ministro de Economía, José Luis Leal, estos acuerdos probarían el «predominio de lo político sobre lo social»⁷², en el propio Gobierno se admitía la necesidad de un diálogo con las fuerzas sociales tras reconocer la imposibilidad de «imponer las cosas a la fuerza»⁷³.

El economista Juan Velarde describió los Pactos de la Moncloa como «un violento giro a la derecha» al abandonar «el norte de Keynes y Myrdal» por el camino que conducía a Milton Friedman⁷⁴. En qué medida logró el empresariado influir en este «volantazo» es cuestión que no puede responderse de manera rotunda, aunque los informes de las reuniones Gobierno-CEOE muestran que la actuación de los dirigentes patronales pudo dar la razón al ministro Fernández Ordóñez cuando acusó a la CEOE de actuar como un «gabinete en la sombra»⁷⁵.

Es un hecho conocido que la patronal desaprobó los Pactos debido a que el texto no recogía «ninguno de los planteamientos y propuestas concretas hechas [...] al Gobierno»⁷⁶. Sobre esta postura, González Fernández señala que la frustración no les impidió otorgar su conformidad, aunque en esta «influyó más la necesidad de lograr el reconocimiento de su monopolio representativo sobre los intereses empresariales»⁷⁷. Esta actitud ambivalente de la CEOE también pudo deberse a unas desmesuradas expectativas creadas durante la ronda de contactos previa con el Gobierno,

tre los partidos y, alguna vez, a tomar partido imprudentemente». Leopoldo CALVO SOTELO: *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, p. 165.

⁷² José Luis LEAL: *Una política económica para España*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 27.

⁷³ Así lo reconocía el ministro de Sanidad en la citada reunión con la delegación de CEOE.

⁷⁴ Juan VELARDE: «Enrique Fuentes Quintana (1924-2007): In memoriam», *Revista Española de Control Externo*, 26 (2007), pp. 143-161.

⁷⁵ Comentario del ministro de Hacienda recogido en el acta de la reunión de la Comisión Gestora de la CEOE (24 de agosto de 1977), APCFS, caja 19.

⁷⁶ Comunicado de la CEOE sobre el contenido de los acuerdos de la Moncloa, *El País*, 13 de octubre de 1977, p. 34.

⁷⁷ Ángeles GONZÁLEZ FERNÁNDEZ: «Confrontación y consenso: la concertación social y el juego de intereses en España», *Pasado y Memoria*, 9 (2010), pp. 101-128, esp. p. 107.

que, si bien no fueron alcanzadas en su totalidad, sí representaron avances importantes en temas de honda preocupación para las bases empresariales, como la moderación salarial, la supresión de las rigideces en el mercado laboral o una mejora de la fiscalidad aplicada a la empresa y los patrimonios, incluida una moratoria fiscal. No menos relevante fue que aquellas negociaciones mostraron una significativa capacidad del empresariado reorganizado para hacer valer sus puntos de vista, estrategia que se vería potenciada en los siguientes años⁷⁸.

⁷⁸ Guillermo GARCÍA CRESPO: «La democracia del libre mercado. La intervención patronal en el sistema político de la Transición», *Historia y Política*, 42 (2019), pp. 297-330.