10 AÑOS QUE CAMBIARON ESPAÑA
1973-1983
Historia de la transición
Diario 16



Los firmantes de los pactos. De izquierda a derecha, Tierno, Carrillo, Triginer, Felipe González, Ajuriaguerra, Adolfo Suárez, Fraga, Miguel Roca y Calvo-Sotelo, posaron para la Prensa tras la ratificación solemne de los acuerdos en el palacio de la Moncloa.

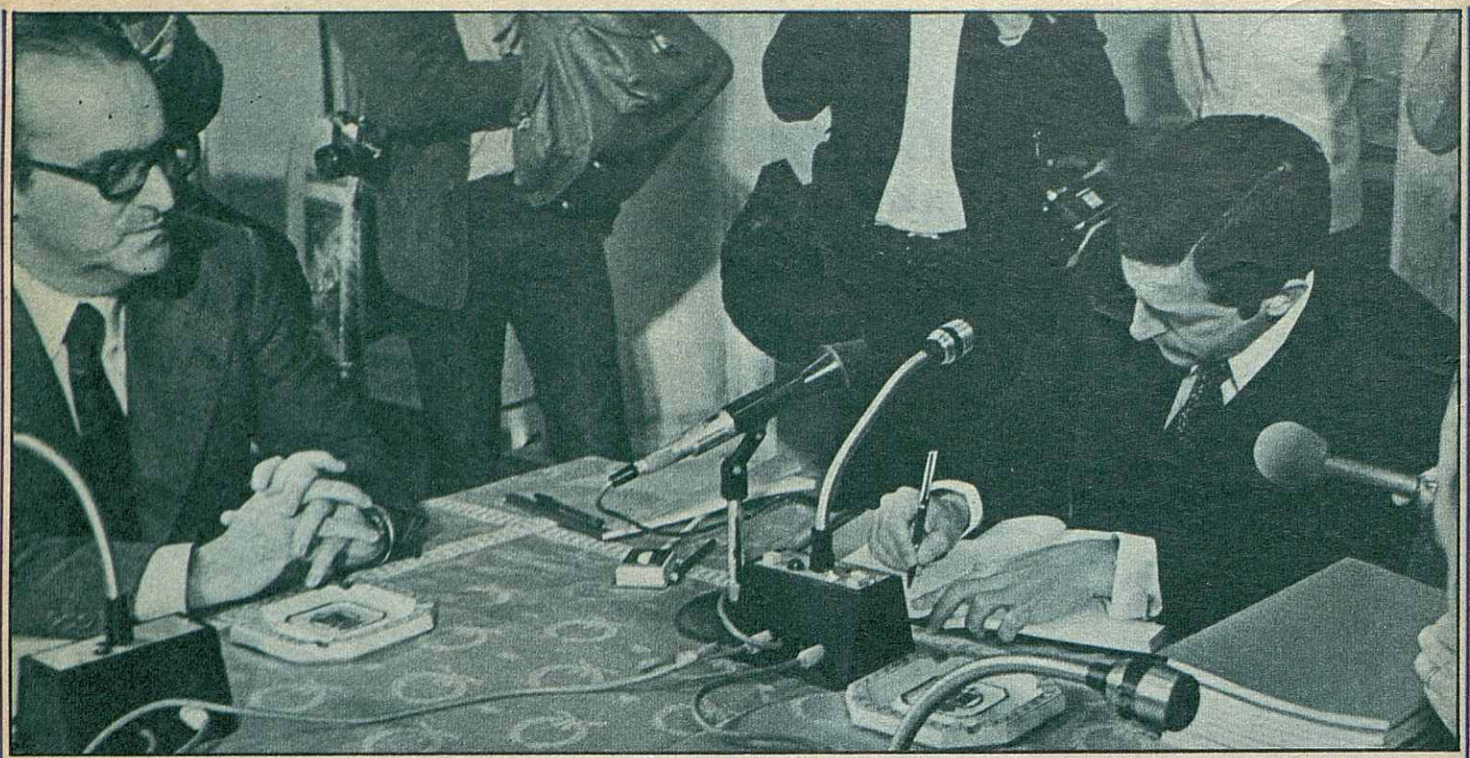
Los pactos de la Moncloa

Las primeras Cortes democráticas comienzan su andadura constituyente e inmediatamente después va a nacer una idea y una palabra mítica, el consenso, cuya primera plasmación real tiene lugar el 27 de octubre de 1977 con la firma de los acuerdos que se conocieron como los pactos de la Moncloa, que, en sus vertientes política y económica, venían a preparar el camino para el buen transcurrir de los debates constituyentes y plasmar el consenso definitivo en la Constitución del 78. Los pactos pusieron un freno al deterioro de la situación económica y a la radicalización de la conflictividad laboral. El nacimiento de la gran patronal CEOE y el asentamiento de los sindicatos democráticos condujeron a los primeros acuerdos laborales bajo auspicio gubernamental y con la cobertura de los pactos de la Moncloa.

2.ª parte

De las primeras elecciones democráticas al triunfo socialista

Capítulo 33



El vicepresidente del Gobierno para asuntos económicos, profesor Fuentes Quintana, promotor e inspirador fundamental de los pactos económicos de la Moncloa, contempla cómo el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, estampa su firma.

Todas las preguntas y todas las respuestas sobre los «pactos de la Moncloa»

Con la solemnidad propia de los grandes acontecimientos el 27 de octubre de 1977 se firmaron en Madrid los llamados «pactos de la Moncloa», que incluían un acuerdo económico y otro político. La negociación fue llevada a cabo a iniciativa del vicepresidente del Gobierno, profesor Fuentes Quintana, y tuvo su mejor acogida inicial en los comunistas, que vieron en el pacto una especie de pregobierno de concentración y que acabaron arrastrando a los socialistas. Al final la iniciativa fue aprobada y ratificada por todos los grupos parlamentarios y tan sólo Alianza Popular se descolgó del pacto político, pero fue el económico el que alcanzaría mayor trascendencia contando con las firmas de Adolfo Suárez, Felipe González, Joan Reventós, Josep María Triginer, Manuel Fraga, Enrique Tierno, Juan Ajuriaguerra, Miguel Roca, Leopoldo Calvo-Sotelo y Santiago Carrillo.

Enrique Fuentes Quintana (*)

El 25 de octubre de 1977 los partidos políticos con representación parlamentaria firmaban los «pactos de la Moncloa». Tres preguntas distintas y directas suscitan, vistos desde hoy: ¿Por qué los pactos? ¿Cómo se acordaron? ¿Qué efectos tuvieron?

1 Los porqués de los «pactos de la Moncloa»

Hay una respuesta plural para contestar a la primera de las preguntas anteriores. Una respuesta plural que arranca de la premisa política mayor que da sentido y trascendencia a la vida política de los años de la transición y por cuyo éxito o fracaso la historia juzgará a las generaciones que tuvimos la suerte de vivirlos: posibilitar la construcción de una democracia pluralista estable.

España había vivido un día de ilusionada apoteosis democrática el 15 de junio de 1977, celebrando las primeras elecciones libres tras cuarenta años de régimen autoritario. Día largamente esperado por la sociedad española e interpretado y disfrutado ejemplarmente. Un día que debía ser premisa de una larga convivencia democrática, lo que demandaba el cobijo de una Constitución que había que construir.

Lograr ese ambicioso propósito, que tantos fracasos registraba en nuestra historia contemporánea, reclamaba de los partidos políticos y de los ciudadanos que disfrutábamos de esta oportunidad democrática el reconocimiento de su valor singular y también —y sobre todo— una clara conciencia de las comprometidas condiciones en que esa oportunidad nos llegaba.

Porque esa oportunidad democrática no venía sola. Llegaba con la indeseable compañía de una grave crisis económica abierta en 1973 y no resuelta y agudizada en 1977. Coincidencia que repetía la que ya se había dado en el pasado, cuando en 1931



EUROPA PRESS

El patio de columnas del palacio de la Moncloa fue el escenario de dos días de reuniones maratonianas entre las delegaciones de los partidos firmantes.

la gran depresión acompañó a la oportunidad democrática de la II República. Era esa suma de crisis económica más democracia, difícil de realizar como pocas operaciones —y en la que se fracasó en 1931-36—, la que de nuevo tenía que afrontar la sociedad española.

Si la historia se escribe —como había afirmado un español ilustre— para no estar condenados a repetir sus errores, era evidente que había que atender a las lecciones que ofrecía aquella costosa experiencia. La lección más importante que había que aprender de ese pasado la transmitían todos los análisis históricos y consistía en reconocer que *una economía en crisis constituye un problema político fundamental y prioritario*. Una crisis económica no es un problema técnico o secundario que pueda posponerse por la política. La crisis económica reclama su comprensión y su prioritario tratamiento por los actores políticos (partidos, Parlamento, Gobierno) porque de lo contrario terminará por hacer imposible la vida del régimen que así se comporte, como por desgracia atestiguaban los hechos vividos por España de 1931 a 1936.

Colocar en la agenda el problema de una economía en crisis, convirtiéndolo en obligado punto de referencia y acción, es el primer mandamiento para posibilitar el régimen democrático que trataba de construirse a partir de las elecciones de junio de 1977. *Juan Linz* y *Alfred Stephan* han mostrado, al estudiar los múltiples ejemplos disponibles de los fracasos de los intentos democratizadores en distintos países, que el origen de esos fracasos se halla en olvidar que la fuerza que sostiene a los regímenes democráticos es la mayoritaria creencia de la sociedad en su *legitimidad*. Una fueza interdependiente con otras dos: la *eficacia* del régimen (es decir, su capacidad para elegir los problemas de la sociedad, formulando programas para resolverlos) y la *efectividad* (esto es, su capacidad para llevar a la práctica la política formulada obteniendo resultados).

Una crisis económica plantea problemas en cuyo conocimiento y solución se juega —quizá más perceptiblemente que en ningún otro campo— la *legitimidad* del régimen democrático. Porque ¿cómo consolidar un régimen democrático que no coloca a la sociedad frente a sus responsabilidades y demanda su esfuerzo y colaboración para resolver los problemas que afectan contidianamente a la vida de todos los ciudadanos y a la supervivencia de la sociedad que los padece? ¿Era posible llegar a una Constitución democrática en un país que, como España, perdía tras sus elecciones 100 millones de dólares diarios de sus exiguas reservas exteriores que apenas cubrían tres meses de importaciones? ¿Cómo construir una convivencia democrática estable sobre la inestabilidad de una inflación tercermundista que superaba en julio de 1977 el 35 por 100 y que nos alejaba definitivamente de Europa? ¿Cómo afianzar la vida económica de una sociedad que había ignorado la pavorosa crisis energética que había cambiado hábitos y comportamientos en todos los países occidentales menos el nuestro? ¿Cómo construir la convivencia estable sobre una estructura productiva heredada del pasado e irreparablemente dañada en muchos de sus sectores industriales por la crisis? ¿Cómo edificar —en fin— una sociedad democrática avanzada con un sistema económico que poco tenía que ver con la economía social de mercado que regía en todos los países occidentales?

Adquirir plena conciencia de la gravedad y trascendencia *política* de todas esas preguntas era una condición prioritaria para construir la democracia que deseábamos la mayoría de los ciudadanos y llegar a la Constitución. Y ése fue el primero y prin- ▷▷▷

El contenido económico de los pactos

¿CUAL fue el contenido económico de los pactos de la Moncloa? Definir una política económica que ajustase la economía española a la crisis. Esta política de ajuste a la crisis estaba basada en unas medidas de *saneamiento,* tendentes a reducir la inflación y mejorar el equilibrio exterior, y unas medidas de *reforma,* tendentes a repartir con equidad los costes de la crisis, a iniciar la reestructuración productiva de los sectores diseñados por la crisis y a instaurar un sistema de economía de mercado semejante al vigente en los países occidentales.

La política de *saneamiento* estaba integrada por las siguientes medidas de política económica:

1. Aplicación de una *política monetaria* basada en el control de las disponibilidades líquidas de signo estabilizador (reducción gradual de la tasa de crecimiento de las disponibilidades líquidas).
2. Aplicación de una *política presupuestaria* que, integrando gastos e ingresos en un solo documento, redujera el crecimiento de los gastos públicos de consumo y orientara los crecimientos del gasto hacia las inversiones en capital beligerantes para favorecer la salida de la crisis, limitándose la cuantía del déficit público total.
3. Fijación de un *tipo de cambio realista* para la peseta, y flotación de la misma para orientar el comercio exterior y no impedir el desarrollo de la exportación.
4. Establecimiento de una *política de rentas* con arreglo a los siguientes principios:

a) El crecimiento de los salarios se concedía en función de la inflación *prevista* y no de la inflación *histórica,* y se aseguraba la capacidad de compra de la masa salarial respecto del alza *prevista* de los precios; b) se reducían las cuotas de la Seguridad Social.

Las medidas de *reforma* del programa proponían:

1. Reformar el *presupuesto y el gasto público* para lograr la universalidad del presupuesto, el mejor control del gasto —en especial el entonces casi inexistente de la Seguridad Social— y un menor crecimiento en los gastos corrientes.
2. *Reforma fiscal* que pusiera a la hora de Europa nuestro anticuado cuadro tributario. Esa referencia europea concedía a ▷▷t

cipal propósito de los «pactos de la Moncloa».

Resolver un problema económico con esa trascendencia política necesitaba disponer de un diagnóstico compartido por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Presentar ese diagnóstico era el propósito de documento que se elaboró en el Ministerio de Economía y que, aprobado por el Gobierno, se distribuyó a los partidos políticos a finales de septiembre de 1977 para su discusión en el palacio de la Moncloa a partir del 8 de octubre.

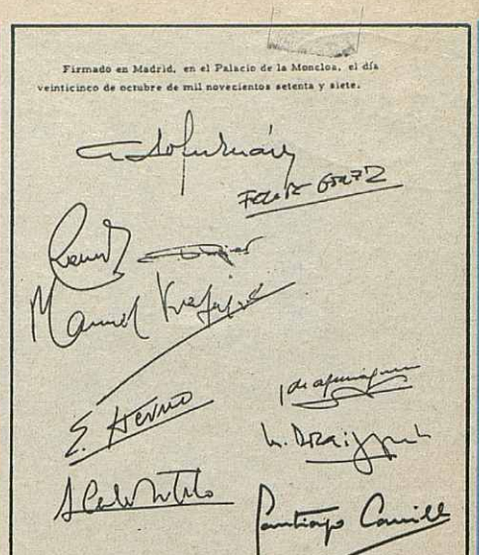
La economía española —se afirmaba en aquel documento— padece una crisis *diferencial* más aguda y grave de la que afecta a otras sociedades. Una diferencia basada en tres hechos: su mayor *sensibilidad* a las causas que originan la crisis económica, el peor *comportamiento* de los agentes económicos y la *pasividad* de la política económica frente a los problemas planteados. La mayor *sensibilidad* a la crisis la atestiguaban nuestra fragilidad energética (España producía el 31 por 100 de la energía consumida, frente al 64 por 100 de la OCDE, e importaba el 66 por 100 de la energía consumida, frente al 34 por 100 de la OCDE), nuestra acusada debilidad exterior (las exportaciones españolas no cubrían más que el 53 por 100 de las importaciones y tras la primera crisis energética esa cobertura se reducía al 45 por 100), nuestra afectada producción industrial (las industrias obligadas a su reconversión por la crisis significaban más del doble de la producción industrial respecto a la de los países de la OCE). A esa sensibilidad mayor se añadía un *comportamiento económico interno peor* del que eran principales testimonios la aceleración de los costes reales del trabajo (salarios más seguridad social) que superaba netamente al de todos los países de la OCDE y el aumento del consumo (privado y público) que no había reconocido el empobrecimiento del país impuesto por la crisis. A esos dos hechos se sumaba la *pasividad de la política económica* que, salvo el breve paréntesis del año 1975, renunció a practicar los ajustes reclamados por la crisis económica a todos los países.

Tres eran los signos externos que proclamaban esa grave crisis *diferencial* española: una persistente y aguda tasa de inflación (que duplicaba a la media de los países de la OCDE), un intenso desequilibrio en la balanza de pagos por cuenta corriente (superior a los cuatro mil millones de dólares y que había ya acumulado una deuda externa superior a los trece mil millones de dólares) y un corto desarrollo de la producción que ocasionaba una elevada tasa de paro.

El remedio de estos males de la crisis diferencial española pedía la aplicación de una política de *saneamiento* (que restableciera los equilibrios de la economía) y de una política de *reformas* (que corrigiera los defectos de la estructura productiva, repartiera equitativamente los costes del ajuste y modernizase el sistema económico instaurando una economía social de mercado).

Esa política necesaria de saneamiento y de reforma debía cumplir con dos principios para su implantación efectiva: 1.º) Exigir de cada grupo social la asunción de sus responsabilidades frente a la crisis. No había remedio a la crisis diferencial española si todos los ciudadanos no comenzaban por cumplir sus deberes al mismo tiempo que exigían sus derechos, porque el Gobierno no disponía de fórmulas mágicas para conciliar lo irreconciliable. Reclamar esas responsabilidades pedía el poder de pactar los sacrificios para distribuirlos con equidad. 2.º) Ninguna ideología contaba con respuestas y fuerza suficientes para imponerlas al resto de la sociedad y superar la crisis . Las respuestas a la crisis pedían sacrificios compensados de todos los grupos sociales, respuestas que debían darse con el sentido de responsabilidad que la situación política del país necesitaba. Dicho en otros términos, el tratamiento de la crisis económica reclamaba una política de Estado y no de partido para posibilitar el sistema democrático. Ese sentido de finalidad común tenía que servirse con una *política de consenso* que por la vía del acuerdo, la transigencia y el pacto, ofreciese las respuestas eficientes reclamadas por la gravedad de la situación económica del país. De esta manera se reconocía que el principal problema político español era el económico y, al mismo tiempo, que la principal solución a los problemas económicos estaba en el consenso y en el pacto político. El régimen democrático ganaría así su legitimación ofreciendo soluciones eficaces y eficientes a los agobiantes problemas planteados por la economía.

Tales fueron los importantes porqués de los «pactos de la Moncloa».



Reproducción fotográfica de las firmas estampadas en el documento de los pactos.

2 ¿Cómo se acordaron?

Vistos los encontrados programas electorales con los que los distintos partidos acudieron a las elecciones de junio de 1977, parecía poco probable crear el consenso necesario para un acuerdo político. Fue probablemente la débil esperanza en ese consenso la que aplazó la convocatoria de los partidos políticos para suscitarlo. Desde el mes de julio propuse al presidente *Suárez* su realización, pero hasta entrado septiem-

El contenido económico de los pactos

tres impuestos básicos un obligado protagonismo: Impuesto General sobre la Renta de la Personas Físicas, Renta de Sociedades y Valor Añadido. La mejora y modificación de la Administración Tributaria debería posibilitar la vigencia efectiva de ese nuevo sistema fiscal.

3. *La reforma del sistema financiero* pretendía tres objetivos fundamentales: practicar un control monetario activo y continuo, liberalizar el sistema financiero de las muchas trabas existentes y supervisar la liquidez y solvencia de las instituciones financieras.

4. Definir un *nuevo* marco de relaciones laborales mediante la elaboración de un Estatuto de los Trabajadores, flexibilizando al máximo las condiciones de empleo (el programa proponía admitir el despido libre para los nuevos contratos de trabajo concluidos tras el programa, lo que no se aceptó en las negociaciones), y primar con reducción del 50 por 100 las cuotas de la Seguridad Social por un año a los nuevos puestos de trabajo creados.

5. Reformar el marco de actuación de la *empresa pública,* estableciendo un sistema de control eficiente y presupuestación adecuada de sus operaciones.

La limitación temporal del programa no impidió contemplar la iniciación de algunas reestructuraciones productivas que ya entonces se configuraban como necesarias. A este respecto el acuerdo incluía:

1. La necesidad de elaborar un *programa energético* con el propósito de racionalizar y nacionalizar el consumo de energía.

2. Se planteaba también la conveniencia de provocar la reconversión de los sectores críticos en la industria y ayudar, estimulando, a los sectores con futuro.

3. En la producción agraria se proyectaba un conjunto de medidas tendentes a otorgar un mayor papel al mercado y a la exportación para orientar la producción interna y se pretendía mejorar la utilización de la tierra mediante diversas reformas (ley de Arrendamientos Rústicos, ley de Cooperativas Agrarias y Ganaderas y Sociedad de Transformación Agraria).

Las medidas de saneamiento y reforma componían un conjunto de decisiones que tendían a reforzarse entre sí y reclamaban una suma de esfuerzos compensados de los distintos sectores sociales.



EUROPA PRESS

El PCE fue, junto al Gobierno, uno de los más fervientes defensores de los pactos. Ramón Tamames, Santiago Carrillo, Tomás García y Jordi Solé Tura, los negociadores.

bre no logré su convencimiento. El Gobierno estaba divido sobre su conveniencia. ¿Por qué no presentar el programa de las Cortes y lograr en ellas su aprobación? ¿No era la misión del Gobierno gobernar y no reclamar el pacto para dar al país la política económica que precisaba? En todo caso, ¿por qué no ir a un pacto social empresarios-sindicatos y no a un pacto político entre partidos? Eran éstas preguntas importantes a las que había que dar respuestas satisfactorias que trató de ofrecer el documento, finalmente enviado a los partidos para su discusión y aprobación. A favor de la política de consenso había cuatro motivos importantes:

El primero, la gravedad de la crisis, inabordable para cualquier partido político, aun contando con suficiente mayoría parlamentaria que UCD no tenía. Los hechos posteriores han mostrado hasta qué punto el pacto y el consenso son un activo democrático insustituible que no puede suplir ninguna mayoría parlamentaria.

En segundo lugar, estaba la profundidad de las reformas requeridas y el carácter compensador de estas reformas que, por afectar a intereses muy vivos y contrarios de los distintos partidos políticos, reclamaban un espíritu de transacción sin el cual poco puede hacerse frente a la crisis actual.

En tercer lugar, un país sin Constitución, como la España de 1977, tenía que lograr un consenso que permitiera aplazar la urgencia de los problemas económicos para disponer así de tiempo y redactar los preceptos constitucionales.

En cuarto lugar, los acuerdos de la Moncloa eran bastante más que un pacto social empresarios-sindicatos: incorporaban reformas políticas que desbordaban a ese núcleo de actores. El pacto social era, en todo caso, una parte del pacto político de la Moncloa, imposile de conseguir en un momento constituyente de los sindicatos y de la cúpula patronal como el que entonces se vivía. Todo el mes de agosto de 1977, el salón Carlos III del viejo caserón del Ministerio de Hacienda fue testigo de muchas y largas reuniones que testimoniaban la imposibilidad en que se encontraban los sindicatos, ante las inmediatas elecciones, para pactar lo que tenían que ser moderaciones salariales obligadas por la situación crítica del país.

Todos esos motivos llevaron a los «pactos de la Moncloa». El documento que les sirvió de base fue debatido detalladamente con el presidente del Gobierno en una sesión ininterrumpida de muchas horas. Y tras ellas se convocó a los ministros que lo discutieron. Finalmente, los días 8 y 9 de octubre se analizó y discutió su contenido en la Moncloa. Aquellas sesiones probaron que no existía diagnóstico ni remedios alternativos a los que el Programa de Saneamiento y Reforma proponía. Las intervenciones que en aquellos días realizaron los distintos representantes de los partidos políticos tuvieron como característica más destacada un sentido de responsabilidad ejemplar que hizo posible, en poco tiempo, la redacción de un borrador del acuerdo cuyo contenido se perfiló después en distintos grupos de trabajo para llegar a la firma de los pactos el 25 de octubre de 1977.

El Congreso de los Diputados aprobaba, el 27 de octubre —con un solo voto en contra—, una resolución que juzgaba positivo el acuerdo, asumía la responsabilidad que le incumbía en el desarrollo de las medidas del pacto, e instaba al Gobierno a su cumplimiento, pidiéndose apoyo a las fuerzas sociales. El Senado, con tres votos en contra y dos abstenciones, aprobaba el 11 de noviembre de 1977 la misma resolución. De esta manera, la política económica dispuso, por primera vez en nuestra historia, de una base acordada para la aplicación de un programa.

3 ¿Qué efectos tuvieron?

Es difícil negar la evidencia de lo que las cifras dicen y éstas afirman que a partir del año 1977 las medidas de saneamiento consiguieron mejoras espectaculares en los equilibrios de la economía.

La tendencia hacia la inflación tercermundista se rompe y al comenzar el año 1978 se conseguían tasas que reducían a menos de la mitad la inflación vigente en los meses centrales de 1977 —julio, agosto y septiembre—. Esa ganancia en el equilibrio interno fue definitiva para evitar el caos económico, social y político que hubiera acompañado a una inflación galopante. Y lo que fue también para ganar sentido de responsabilidad en los actores sociales y acabar con la política de salarios heredada del régimen anterior que partía para sus negociaciones de la inflación histórica a la que se añadían tres o cinco puntos, lo que perpetuaba el crecimiento de los precios en el tiempo. En adelante, negociar una inflación menor exigía no considerar la inflación del pasado, sino la inflación a la que se quería llegar, y moderar los costes de trabajo en función de ese objetivo: ¿Cómo lograr precios menores si reclamamos salarios mayores que constituyen el 65 por 100 de los costes de producción?

Las ganancias fueron también sustanciales en el equilibrio exterior: el déficit previsto en la balanza de pagos para 1977 se redujo a la mitad, pasando de los temidos 5.000 millones de dólares a 2.164. En 1978 y 79 la balanza de pagos arrojaría importantes superavit que permitieron reconstruir nuestras reservas, pasando de los 4.000 millones de dólares de mediados de 1977 a más de diez mil millones de dólares a finales de 1978.

La ganancia de esos equilibrios permitió llegar sin dificultades económicas insuperables (previstas, temidas y aun anunciadas en julio de 1977) hasta la Constitución democrática en diciembre de 1978. Hecho que constituye el principal activo de los «pactos de la Moncloa».

Fueron también activos importantes de aquella política la iniciación de reformas que el país había demorado largos años: una reforma fiscal progresiva (aceptada por los partidos de izquierda pero también por los de derecha), una reforma modernizadora del sistema financiero, un mejor cuadro de relaciones laborales.

Los pasivos de la aplicación de los pactos estuvieron en los activos que se habían logrado y en sus efectos políticos. El Gobierno y el partido que le apoyaba tendió a capitalizar en su beneficio las ganancias de la estabilización y a olvidar y posponer —presionado por las fuerzas de la derecha— el cumplimiento de sus obligaciones en el campo de las reformas. La oposición temió estar facilitando con el consenso la continuidad del partido en el poder, acentuando la importancia de los incumplimientos, todo lo cual redujo su apoyo a la política pactada, que finalizaría el año 78.

Aun contando con esas limitaciones, los «pactos de la Moncloa» habían conseguido un objetivo político importante, como fue el de facilitar la Constitución, y habían enseñado también una lección trascendente que no convendría olvidar: la eficacia de un pacto político basado en el consenso, para combatir la crisis, una lección que quizás deberíamos repasar en los tiempos difíciles y comprometidos que vive hoy nuestra economía. ●

(*) Vicepresidente para Asuntos Económicos en el segundo Gobierno de Adolfo Suárez. Promotor de los «pactos de la Moncloa».



La política económica en los comienzos de la reforma (1976-1977)

Angel Viñas (*)

CON la perspectiva que da el paso de los años, el proceso que describió la política económica española hasta los albores del cambio democrático, demostrados con singular fuerza en las elecciones del 15-J, hace evocar muchas de las coordenadas en que, superficialmente, se engastaron numerosas proclamaciones del petulante *«Nuevo Estado»* que consolidó la victoria de la guerra civil: subordinación rigurosa de la economía a la política; improvisación; actuaciones hueras y desacompasadas con la realidad de la crisis y del país; desconcierto oficial; bandazos tácticos; agotamientos; incapacidad innovadora y, sobre todo, ausencia de un diagnóstico riguroso que los Gobiernos de la época no estaban en condiciones de ofrecer.

Pero, naturalmente, las diferencias eran enormes en relación con los años cuarenta, y se medían por el creciente vigor de las fuerzas sociales; por la afirmación política de una clase para aplastar a la cual se había hecho, y ganado, la guerra civil; por el huracán de ideas renovadoras que bombeaban los partidos que emergían a la luz de la legalidad y que afectaban a dimensiones esenciales del marco, dentro del cual se formulaba la política económica oficial de la época y por la proliferación de diagnósticos, estudios y propuestas contrarias a las temblorosas tesis oficiales.

En el *«choque»* entre Gobierno y sociedad era inevitable que predominase ésta. Cuando se encauzó el cambio político quedó expedita la puerta al ajuste económico que iniciaron los *«Acuerdos de la Moncloa»*. Detrás quedarían reputaciones efímeras, sugerencias olvidadas, análisis que se opusieron a la *«doctrina»* gubernamental. ¿Quién se acuerda hoy de los ministros de Hacienda de la época, timoneles de una política macroeconómica desguarnecida, que fueron *Juan Miguel Villar Mir* o *Eduardo Carriles Galarraga?* ¿Quién asumiría hoy muchos de los planteamientos expuestos por los representantes de algunos partidos de la izquierda y del centro-izquierda en los meses de mayo y junio de 1976 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central de Barcelona, y que dieron origen a casi un *«incunable»* como es el librito *«Programas económicos en la alternativa democrática»?* ¿En qué medida cabe acudir hoy a los planteamientos que aparecieron en los seis primeros números de la revista *«Coyuntura Económica»*, de la Confederación Española de las Cajas de Ahorro, en los que el profesor *Fuentes Quintana* y su equipo contrapusieron a las medidas oficiales un diagnóstico de los males coyunturales y estructurales de la economía española que el segundo Gobierno *Arias Navarro* o el primer Gobierno *Suárez* no podían presentar al país?

Raras veces en la historia reciente de la política económica española habrá sido tan obvio el divorcio entre la retórica gubernamental y las necesidades objetivas de la economía como en el año y medio que transcurrió entre la muerte del general *Franco* y las primeras elecciones democráticas en cuarenta años. La política económica de aquellos Gabinetes —imprecisa, inconsecuente, incapaz— iría a su aire, mientras la economía marchaba a un ritmo trepidante hacia abajo y las exigencias de la hora política concentraban en la incipiente reforma institucional la atención de los decisores del momento.

Con muestra de rara carencia de sintonía, el vicepresidente económico del primer Gobierno pos-Franco, señor *Villar Mir,* quiso oponerse al signo de los tiempos y abordar el control salarial como piedra de toque de un *«programa»* económico. La efervescencia social y huelguística fue sólo una respuesta que acompañó a las críticas que inmediatamente burbujearon desde prepartidos, Universidad, analistas y economistas solventes no encastillados en una burocracia estatal que añoraba con frecuencia los parámetros autoritarios que encajonaron la política económica y social del anterior régimen. La devaluación de la peseta de febrero de 1976, discutida e innecesaria tal y como se puso en práctica la política subsiguiente, abrió la puerta a un nonato proyecto de ley de Actuación Económica que, remitido a las viejas Cortes franquistas por procedimiento de urgencia, no empezó a discutirse sino varios meses más tarde.

El primer Gobierno *Suárez* retiró dicho proyecto y lo sustituyó por medidas contradictorias a golpe de decreto-ley, en agosto y octubre. En pleno maniobrerismo táctico el nuevo responsable de la política económica propició un nuevo *«plan»* que rápidamente mereció las críticas, técnicas y políticas, de *«Coyuntura Económica»,* órgano que ya se perfilaba como portavoz de una alternativa económica en el Gobierno, una vez que *Fuentes Quintana* hubiese rechazado, tras alguna vacilación, figurar en el primer Gabinete *Suárez* como ministro de Comercio, según recordaría más tarde *Alfonso Ossorio.*

En la página 37 del número 2 de la revista se llamaba ya la atención sobre la diferenciabilidad de los planes gubernamentales para hacer frente a los graves males de la economía española en comparación con otras experiencias nacionales (Francia, Italia, Portugal). Se lamentaba la apuesta negativa contra la necesaria actuación estabilizadora y se indicaba, premonitoramente, que los siguientes meses mostrarían si la «arriesgada apuesta» de la política económica conseguiría o no lo que pretendía. Tras meditar, quizá, sobre un largo análisis respecto a la situación de la economía española, el lector no podía tener lugar a dudas en que los redactores de dicha valoración crítica apenas si confiaban en ello.

A la obsesión que la inflación desatada provocaba en numerosos comentaristas, el Gobierno respondió retransando la publicación de los datos que arrojaría el novedoso Indice de Precios al Consumo. Al entorno crispado de la legalización del PCE vino a añadirse, en los primeros días de abril de 1977, la noticia de que los precios habían aumentado en un 3 por 100 el anterior mes de enero, ritmo muy elevado y hasta entonces sin precedentes. Tras la inflación, cierto es, alentaban viejos problemas estructurales que la política económica de la transición se había visto incapacitada para combatir. A decir verdad, es difícil que lo intentara seriamente. Por lo demás, la dramática evolución del déficit de balanza básica intensificó las preocupaciones que despertaban la ineficacia y la incoherencia de la política oficial.

De aquí que la *«ofensiva»* del equipo de recambio nucleado en torno a *«Coyuntura Económica»* se intensificó en los meses ulteriores. El número doble 5/6 ofreció poco más tarde, en 140 apretadas páginas, un balance demoledor de la situación económica española y de la ineficiencia de las medidas gubernamentales que durante la transición se habían adoptado para atajarla. Con un proyecto concreto de política económica para el futuro inmediato los redactores del balance, expuesto en un estilo literario brillante, aunque ligeramente decimonónico, señalaban una alternativa rápida a un Poder desconcertado y que, en cualquier caso, iba a abrirse prontamente a las fuerzas políticas y sociales, plasmadas tras los resultados de las elecciones del mes de junio.

El panorama dibujado en aquel balance era un tanto escalofriante en precios,

Indicador general de actividad económica y social

Actividad	1976	1977
POBLACION ACTIVA. Tasa variación anual	0,84	0,43
NIVEL DE PARO. Miles de personas	730,1	831,8
SALDA BALANZA DE PAGOS POR C/C. Millones de dólares	—4.300	—2.512
CRECIMIENTO COSTE DE LA VIDA. Tasa media anual	17,7	24,6
CRECIMIENTO SALARIO MEDIO REAL POR PERSONA	5,2	2,1
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB	2,9	2,6
TASA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION	2,0	1,2
COTIZACION DE LA PESETA FRENTE AL DOLAR	68,38	81,04



La conflictividad laboral

Concepto	1975	1976	1977	1978
Número de huelgas	2.807	3.662	1.194	1.128
Trabajadores afectados (en miles)	504,3	2.556,8	2.955,6	3.863,8
Jornadas perdidas (en miles)	1.815,2	12.593,1	16.641,7	11.550,9
% trabajadores afectados sobre población ocupada	3,94	20,21	23,79	31,72

Fuentes: INE, M. de Comercio y B.B.

balanza de pagos y paro. Para entonces resultaba innegable que los esquemas a que se había atenido el funcionamiento «*remoto*» de la economía española en los lejanos años de la época del crecimiento (década de los sesenta) habían quedado superados por la evolución de la propia crisis, interna y externa. Una sociedad en efervescencia se negaba a apretarse, sin más, el cinturón que conllevaba la cuadruplicación de la factura petrolífera y que le habían pedido Gobiernos «*deslegitimados*»; el cambio en el marco sociopolítico mostraba hasta la saciedad que el aparato productivo español no estaba en condiciones de absorber las fuertes elevaciones salariales, que demolían una de las ventajas comparativas en que se había basado la trepidación económica del segundo franquismo. La inflación, la crisis de pagos internacionales, la atonía de la demanda de inversión y un crecimiento débil, inseguro y amenazado se fundían en un círculo vicioso que sólo medidas concertadas entre los distintos sectores políticos podían, quizá, romper. El futuro nuevo equipo rector de la economía española tras las elecciones de junio de 1977 exponía, al filo crítico de éstas, que la clase política se había inhibido en lo que se refería a promocionar una toma de conciencia colectiva de la singularidad y causas de los problemas económicos españoles. No se habían ofrecido —afirmaban— los datos verdaderos que ponían de manifiesto la situación auténtica de la economía. La autoinvitación llegó a hacerse evidente al subrayar que tampoco se habían expuesto tales datos «*articulándolos en un diagnóstico elaborado con solvencia técnica y sin paliativos*».

La estrategia de *Fuentes Quintana,* si estrategia era, daría resultados: recuerda, en buena medida la que siguió tiempo atrás al frente de la revista «*Información Económica Española*», organó del Ministerio de Comercio, en los meses que antecedieron a la adopción del Plan de Estabilización y Liberalización de 1959. Casi veinte años más tarde una nueva revista, en una situación económica profundamente deteriorada, proporcionaba a un reducido grupo de economistas la posibilidad de influir (¿decisivamente?) sobre comportamientos políticos. Al comienzo del verano de 1977, la política económica que había acompañado a los estertores del franquismo parecía agotada. Con ella se agotaba también una etapa crucial para la definición de la futura andadura de la transición.

Cuando se ponían en marcha los nuevos mecanismos políticos, sobre el vicepresidente económico y ministro de Economía (cartera que se creaba desde la experiencia de los años de la guerra civil) y su equipo recayó la tarea de sentar las bases para enderezar la situación: se daba el salto desde las Cajas de Ahorro a las alturas de la responsabilidad gubernamental en la que muchos caracterizaron como «*hora de los economistas*» (y que fue de corta duración). El 11 de julio, el Gobierno anunció una nueva paridad de la peseta y aludió a un programa «*enérgico y eficaz, capaz de sanear la economía española en el plazo de dos años*». Se iniciaba, de entrada, un plan económico de urgencia que coincidía en aspectos importantes con las recomendaciones que se deducían en aspectos importantes con las recomendaciones que se deducían del informe emitido poco antes por la OCDE sobre la situación económica de España. Otro paralelismo con 1959 volvía a evidenciarse.

En lenguaje moderado la OCDE había tendido, ciertamente, un capote a los dos primeros Gobiernos del posfranquismo: «*los constreñimientos impuestos por la fase de transición política han dificultado la gestión de la economía española e impedido la adopción de un enfoque global de los problemas que se le plantean. Las autoridades no han estado, pues, en condiciones de prevenir el agravamiento de los principales desequilibrios...*». Pero sugería medidas más cohesionadas y generales que sólo después del 15-J pudieron generarse.

El atajo de la inflación y el paro y la contención del déficit exterior se insertaron entonces, por primera vez desde la crisis del petróleo, en una estrategia global y coherente. Al término de una rápida fase de exploración desde el Poder aguardaban los «*Acuerdos de la Moncloa*». Y así, también por primera vez, la política flanquearía a la economía en una situación irrepetible y sin precedentes.

(*) Economista, escritor. Ex director general de Ordenación Universitaria. Asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores. Autor, entre otros libros, de «Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos» y «El oro de Moscú».

TUVE la suerte, por la experiencia que me supuso, de ser, a un segundo nivel, uno de los pocos pioneros del movimiento patronal libre. Me llamó *Agustín Rodríguez Sahagún* —mi primer editor— a finales del verano de 1976 (él estaba entonces lejos de la política «de cargo» y desde siempre en posiciones democráticas), por ver si me interesaba el ser director-gerente de una sociedad que se había creado y cuyo objetivo social era la realización de estudios económicos y otros cometidos similares. Pero, en realidad, esa empresa iba a ser la *«tapadera»*, por otra parte tolerada, de la Confederación Empresarial Española.

La Confederación Empresarial Española, que se amparaba bajo una denominación mercantil, tenía un consejo de administración de doce miembros y el presidente era el diplomático, escritor y empresario *José Vicente Torrente*. Sin embargo, el consejero de la *«empresa»*, *Agustín Rodríguez Sahagún,* era, de hecho, el hombre clave y el presidente convenido de la Confederación. Yo actuaba como director gerente de la sociedad, lo que equivalía a desempeñar las funciones de secretario general de la CEE.

Empezamos a desarrollarnos con enorme entusiasmo, particularmente *Agustín,* hombre cuya capacidad de trabajo hace que los días se le hagan excesivamente cortos y necesita adentrarse en la noche para proseguir sus tareas y que aprovecha los días festivos para colmar su avidez laboral. La CEE había decidido organizarse territorialmente, por provincias, y no por sectores de producción. Para ello fue necesario recorrerse prácticamente todas las capitales españolas y mantener reuniones con sus empresarios más destacados —entre veinte y cuarenta— en almuerzos y cenas en donde se explicaba la inminencia del cambio y se montaban unos comités de gestión para crear las organizaciones provinciales. Apremiaba el tiempo y *Rodríguez Sahagún* se pateó España en viajes a veces penosos —le acompañé en alguno agotador— para estimular y consolidar la Confederación. Todos los consejeros de la sociedad aportaban sus posibilidades de tiempo en la empresa, siendo *Pedro López Jiménez* uno de los más activos. Y la inenarrable ilusión y trabajo de *Rodríguez Sahagún* consiguieron que la Confederación Empresarial Española cuajase y celebrara en Madrid diversas reuniones de las distintas organizaciones provinciales que la acreditaron como una organización empresarial incipiente pero sólida. De las reuniones restringidas pasamos a las masivas. La CEE, en sólo ocho meses, de octubre del 76 a mayo del 77, había conseguido una implantación efectiva en cuarenta provincias y proseguía su expansión. Ciertamente, sólo se habían puesto los cimientos.

Pronto entran en juego otras dos patronales en proyecto. La Agrupación Empresarial Independiente (AEI), y la Confederación General Española de Empresarios (CGEE).


VICTOR STEINBERG


LUIS RUBIO


LUIS RUBIO


ANGELES REGUEIRO

Félix Mansilla, Max Mazim, Agustín Rogríguez Sahagún y Carlos Ferrer Salat discreparon abiertamente en los prolegómenos de la fundación de la gran patronal.

Así nació la CEOE, la gran patronal

Vayamos primero con la AEI. La presidía *Max Mazim,* su vicepresidente era *José Antonio Segurado* y el secretario general, el prematura y recientemente malogrado *Pablo Sela.* La AEI —y no lo digo por un sentido competitivo— era una organización patronal por sectores, más modesta que la CEE, quizá por limitaciones económicas. Demostró alguna fuerza en Madrid, pero en el resto de España apenas había trabajado. Entonces la AEI no era gran cosa —tampoco había tenido tiempo de crecer—, pero hay que reconocer que hoy, convertida en la CEIM, es una dura palanca empresarial movida por la ambición de un *Segurado* tesonero y de un histrionismo efectista y eficaz.

En cuanto a la Confederación General Española de Empresarios (CGEE), nace de la propia Organización Sindical donde, por otra parte, estaban encuadrados obligatoriamente todos los patronos. El secretario general del Consejo Nacional de Empresarios, *Jesús Santos Rein,* hombre de procedencia democristiana y que había sido desde muy joven director general de Transportes Terrestres, animó a varios empresarios a ir planteándose una patronal libre ante la inminente desarticulación del aparato amparado por el Estado. Entre estos empresarios, que ya por sí mismos sentían esa necesidad, estaban *Luis Olarra, Félix Mansilla,* que luego sería el más destacado por su dedicación enorme y lúcida; *Vicente Castellanos, Fernando Gimeno,* el muy activo *Luis Alberto Salazar Simpson* y otros más que harían una lista demasiado larga. Esta CGEE se organiza legalmente el 23 de mayo de 1977, es sectorial, y tiene una fuerza importante porque a ella se adhieren asociaciones de largo rodaje y experiencia.

Las tres patronales tienen sus diferencias y se observan con alguna prevención. La Confederación Empresarial Española, territorial, obtiene un gran impacto, en enero del 77, con su asamblea preconstituyente en el Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid. Asisten un millar de empresarios en representación de treinta agrupaciones provinciales. *Agustín Rodríguez Sahagún,* frecuente y largamente ovacionado, se consolida como un líder defensor del empresario de base, de los pequeños y medianos. La CEE es la primera organización empresarial que se constituiría (a primeros de mayo de aquel 77).

La Agrupación Empresarial Independiente utiliza la publicidad —destacados anuncios en Prensa— para atraer empresarios y logra en Madrid la adscripción de varias sociedades de élite. El prestigio de su presidente, *Max Mazim,* le da buena imagen así como su política publicitaria que, llamativa y despertadora de conciencia asociativa, no logró, por premura de tiempo quizá, implantarse con solidez y conseguir la financiación necesaria. En realidad, pese a su vocación nacional, puede decirse que prácticamente sólo operó en Madrid y algo en Barcelona y se mostraba muy agresiva en sus comunicados.

La CGEE era vista como *«oficialista»* y, como se demostraría más tarde, erróneamente. Este malentendido produciría, poco después, la ascensión del recién llegado *Carlos Ferrer Salat.*

No obstante las diferencias, las tres organizaciones concluyen en que deben fusionarse en una sola, apartar planteamientos disidentes y unir esfuerzos. Tras diversas reuniones, el 27 de mayo del 77 firman un documento del que nacería la actual Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). Y cada uno de los tres líderes por su lado trataría de atraerse a *Carlos Ferrer,* presidente del Fomento del Trabajo, organización regional de arraigada tradición en el viejo pasado pero que en aquellos momentos aportaba poco más que el prestigio de un nombre histórico, puesto que su desarrollo real era mínimo. No obstante contar con el Fomento daría una sana impresión integradora. *Ferrer,* entonces secundado por *Alfredo Molinas,* da largas a *Mansilla,* elegido presidente de la CGEE, a *Mazim* y a *Rodríguez Sahagún,* para presentarse poco después en Madrid y negociar con los tres a la vez.

Aquel verano del 77 la CEOE trabajó activísimamente. Los cuatro jefes de fila negociadores eran *Agustín Rodríguez Sahagún* por la CEE, a quien sustituía en

caso de necesidad *Pedro López Jiménez,* y yo participaba como secretario general; por la CGEE, *Félix Mansilla* con *Luis Alberto Salazar Simpson* como segundo y *Jesús Santos Rein* como secretario general; por la AEI, *Max Mazim,* sustituido un largo periodo por *José Antonio Segurado* por ausencia del primero, y *Pablo Sela* como secretario, y por el Fomento, *Carlos Ferrer* y *Alfredo Molinas* que carecían de titular de secretaría general.

Conforme avanzaban las negociaciones, pronto *Carlos Ferrer* se dio cuenta de que, pese a encabezar la organización más modesta, casi simbólica, podía hacerse con la presidencia de la organización por las siguientes razones:

- *Max Mazim* renunciaba a su candidatura. Sólo quería ayudar como un empresario más. *Segurado* era entonces su segundo, por lo que se le daba por descalificado.
- Entre la CGEE de *Félix Mansilla,* que podía propugnar a él mismo y mucho más posiblemente a *Luis Olarra,* y la CEE de *Agustín Rodríguez Sahagún* existía un enorme recelo y ambos se neutralizaban. Para *Mansilla, Sahagún* era un extraño advenedizo al que no acababa de entender. Para *Sahagún, Mansilla* y los suyos representaban un pasado verticalista, el «aparato» anterior trasplantado o intentando lavarse la cara. *Olarra* no quería polemizar con su candidatura y, generosamente, no quiso la posible nominación.

Por otra parte, *Mansilla* quizá pensaba que no era su momento debido a su procedencia. Y *Rodríguez Sahagún* se debatía en dudas. Conocía sus grandes posibilidades, pero no se definía. En definitiva, no le gustaba aquella CEOE incipiente, aquellos *«compañeros de viaje»*. (Meses después, sin embargo, *Rodríguez Sahagún* y *Mansilla* reconocieron su error y anudaron una gran amistad. En la primera andadura de la CEOE se dieron cuenta de que eran aliados naturales por afinidad ideológica y que se habían equivocado en su planteamiento estratégico ante las elecciones.)

Ante este panorama, *Carlos Ferrer* ve el camino abierto y con la entusiasta ayuda de *José Antonio Segurado* consigue ser nominado para la presidencia de la CEOE en solitario. (*Sahagún* había rechazado una oferta de *Ferrer* para ser vicepresidente y secretario general.) Apresuradamente, los secretarios generales habíamos confeccionado los estatutos bajo la supervisión de los presidentes, aunque, por su prestigiosa especialidad jurídica, fue *Jesús Santos Rein* quien los redactó en su mayor parte.

Se fijaron las elecciones para el 22 de septiembre, por el sistema de representantes. Cada organización territorial o sectorial presentaría un número de ellos con voto según el número de empresas afiliadas, número de trabajadores y valor añadido bruto. Según esos datos, se calculó un índice compuesto igual a la media aritmética de los tres porcentajes citados. En cualquier caso, cada organización tenía un representante fijo y tantos más según resultasen de esos cálculos.

Y en la determinación de organizaciones y representantes se produjo una cierta tensión. La CGEE, AEI y CEE inflaron poco su realidad, entre otras razones por una económica: cada representante, para votar, debería depositar cien mil pesetas. Y había muchas organizaciones que empezaban, y, por tanto, sin dinero. Sin embargo, *Carlos Ferrer,* o, lo que es lo mismo, el Fomento del Trabajo, no sólo infló la importancia de sus organizaciones, sino que, de hecho, se inventó alguna sobre la marcha. La Agrupación Empresarial Independiente de Madrid presentó 13 representantes, cifra a todas luces excesiva. Nosotros, la Confederación Empresarial Española, no nos atrevimos a tanto y subimos un poco llegando a 10. La Confederación General Española de Empresarios también se aumentó algo a través de alguna de sus sectoriales, como la de madera y corcho o estaciones de servicio. Pero lo que hizo Fomento para presentar a un *Carlos Ferrer* boyante fue asombroso: la federación de Barcelona trajo ¡34!, y las prácticamente inventadas de Tarragona, Gerona y Lérida nada menos que siete, seis y seis, respectivamente. Algo inaudito teniendo en cuenta, por ejemplo, que la potente Asociación de la Banca Privada, que venía con su verdad, solicitó 10, o la industria eléctrica, seis. Hubo lógicas indignaciones, aunque se acallaron por la decidida voluntad de todos de sacar adelante la gran patronal.

Las elecciones se celebraron sin sorpresas. Votaron 89 organizaciones. Algunas, como quedó dicho, sólo tenían el nombre. Los electores fueron 342, de los que 59 votaron en blanco para el cargo de presidente, y para la junta directiva hubo un voto nulo y cinco en blanco. La papeleta para esta junta incluía a todos sus integrantes y podían tacharse los que se quisieran. Todos fueron elegidos por mayoría y, de los líderes, *Rodríguez Sahagún,* por unanimidad.

Segurado desató una airada campaña contra *Rodríguez Sahagún,* con la complacencia de *Ferrer,* cuando *Agustín* creó la CEPYME, en la búsqueda de lo que él consideraba una organización específica de base y para salir al paso de otra organización de pequeña y mediana empresa, la COPYME, que aparecía como amarilla, manipulada por partidos de izquierda.

Y una vez contada con un máximo intento de objetivación y resumen la historia de los comienzos de la CEOE se comprueba que no fueron ni brillantes ni sólidos. Y que la elección presidencial fue muy dudosamente democrática. Pero las circunstancias y las prisas hacen, a veces, que las grandes instituciones nazcan de una manera irregular. No obstante, lo que cuentan son los resultados finales. La CEOE se consolidaría y, con sus defectos y virtudes, logró un papel importante en el diálogo social de la transición. ●

Joaquín Bardavío



La emoción de la apertura del Congreso

Fernando Alvarez de Miranda (*)

Escriben los dos primeros presidentes parlamentarios de la democracia

MIERCOLES, 13 de julio de 1977. Son las diez de la mañana. Expectación en la Cámara. Después de las elecciones del 15 de junio —las primeras elecciones democráticas desde 1936— se va a constituir el Congreso de los Diputados de las nuevas Cortes democráticas. Hay mucho nerviosismo y poca experiencia. Se ha convocado la solemne sesión conjunta del Congreso y del Senado para el próximo 22 de junio y antes deben reunirse por separado las Cámaras para su constitución interina; no hay más reglas constitutivas que unas disposiciones dictadas por *Antonio Hernández Gil* para solucionar el vacío legal, y no queda claro en ellas quién deba presidir —aun cuando sea a título provisional— las sesiones. ▷▷▷

I.— Siglo y medio de bicameralismo en España

En 1984 se han cumplido los 150 años del bicameralismo español. En este siglo y medio el sistema bicameral ha sufrido en España los eclipses dictatoriales y revolucionarios del régimen parlamentario mismo y alguno más, como los de las dos Repúblicas de 1873 y 1931. La ley para la Reforma Política sancionada por el referéndum nacional del 15 de diciembre de 1976 restableció el bicameralismo histórico español con un Congreso de los Diputados, elegido proporcionalmente a la población de cada circunscripción provincial, y un Senado de vocación territorial, en el cual cada provincia estaba representada por el mismo número de senadores. La excepción que constituían, ya en esa ley, las provincias insulares, que tenían más senadores y los elegían por islas, era una confirmación de la vocación territorial con que nacía el nuevo Senado de la Monarquía ▷▷▷



El sentido de una segunda Cámara

Antonio Fontán (*)

Las normas eran un tanto conflictivas y contradictorias. De una parte estaba el llamado sistema de edad, en cuyo caso les correspondería a *Dolores Ibárruri* y *Rafael Alberti,* dos de los grandes santones del Partido Comunista Español, lo que podría resultar excesivo, por prematuro, para esta democracia de la transición, todavía sin consolidar. De otra parte estaban los farragosos formulismos franquistas. En consecuencia, se optó en unas normas *«ad hoc»* por elegir presidente provisional al diputado que hubiera presentado la primera credencial ante la Secretaría de las Cortes; y el madrugador fue el diputado de UCD por Segovia *Modesto Fraile Poujade,* a quien acompañan, ya sin problemas, como vicepresidentes, *Dolores Ibárruri* y *Rafael Alberti.* Junto a ellos se sientan —en sus funciones de secretarios de la Cámara— los dos diputados más jóvenes: *Andrés Egulbar Rivas* y *Josep Pau Pernau.*

Nos asomábamos a un mundo nuevo del que desconocíamos prácticamente todo. Aún se respiraban los residuos del aire recién renovado. Este brusco

La emoción de la apertura del Congreso

cambio político nos colocaba en una situación tan nueva como difícil.

Queda constituída la Mesa interina en espera de la elección que tendrá lugar este mismo día.

Salimos, por primera vez, a hacer *«pasillos»*. Hay un aire de *«première»* en el ambiente. Una sincera voluntad de comportarse civilizadamente: que no se parezca al guirigay del 36 pero, sobre todo, que no tenga nada que ver con las Cortes franquistas.

Se comenta a la decisión de UCD que me propone como presidente de la Cámara.

La votación va a ser secreta y sé que la oposición tratará en este primer enfrentamiento de medir sus fuerzas, jugando todas sus bazas. Pienso, en estos momentos, con una cierta aprensión en el voto de mis correligionarios de UCD porque esta novísima coalición electoral, que tanto costó arrancar, había llegado a desatar, después de la victoria electoral del 15 de junio, las más enconadas batallas entre los grupos y partidos que dentro del centro aspiraban a un área mayor de influencia.

A mí, *Suárez* me había ofrecido, como presidente del PDC, formar parte del Ejecutivo, pero yo me sentía atraído por la Cámara de Diputados y la tarea que habría de llevar a cabo allí.

Era una labor más apasionante, con la que podría sentirme más identificado. Me permitiría estar en contacto con los que, desde la oposición, habíamos luchado, codo a codo, para llegar a esto y, dado mi respeto por todos los grupos que iban a constituir la Cámara, podría contemporizar y limar las asperezas que pudieran presentarse.

Con una tremenda ilusión y bastante inquietud, entré en el hemiciclo para someterme a la votación que, en unos momentos, iba a decidir mi futuro político en los próximos meses.

Exigiéndose en primera votación la mayoría absoluta de los votos (175), era preciso contar con el apoyo decidido de algún otro grupo parlamentario para sumar sus votos a los 165 de UCD, pero no fue fácil conseguirlo. Todo lo más que ofrecieron fue la abstención. El caso del PNV fue más lamentable, pues se les hizo ver —incluso a través de la Internacional Demócrata Cristiana— que el candidato de UCD era un hombre de oposición democrática y, por añadidura, de su misma ideología, pero respondieron, con el sentido pragmático que siempre les ha caracterizado, que para ellos primaban sus reivindicaciones nacionalistas a toda otra identidad política y que, en ese sentido, esperaban obtener más del PSOE.

Conseguí la mayoría en la segunda vuelta con 169 votos y, aunque el resultado era el previsto si se respetaba la disciplina de voto, me sentí emocionado, más que nada por las muestras de afecto y solidaridad recibidas ya en el propio hemiciclo. Desde *Suárez* hasta todos los líderes de la oposición.

La Mesa quedó interinamente constituída por *Jesús Esperabé de Arteaga,* como vicepresidente primero; *Luis Gómez Llorente,* como vicepresidente segundo; *José Luis Ruiz Navarro,* primer secretario; *Francisco Soler Valero,*

parlamentaria restaurada bajo el *Rey Juan Carlos I.*
Luego la Constitución de 1978 recogería, sustancialmente, el mismo sistema. A mí me correspondió el honor de presidir el Senado en la legislatura constituyente, reanudando una tradición interrumpida en 1923 con el golpe de Estado del general *Primo de Rivera.* Así resulté ser, a poco más de medio siglo, el primer sucesor del *conde de Romanones,* ilustre político liberal y progresista, buen administrador cuando estuvo en el Gobierno, hombre culto, sugestivo escritor e historiador y testigo literario de su propia época y de la inmediatamente anterior.

La polémica sobre el bicameralismo ha acompañado a este sistema parlamentario y representativo desde los propios orígenes. No hay un acuerdo generalizado entre políticos y politólogos acerca de sus ventajas e inconvenientes en comparación con el Parlamento unicameral. Yo atribuyo más peso al juicio de los políticos que a las respetables doctrinas de los teóricos. En el caso de la España contemporánea, por razones políticas, yo sigo opinando igual que en 1976 a favor de tres puntos capitales: la circunscripción provincial, la representación proporcional y el bicameralismo asimétrico. Cada una de esas tres afirmaciones daría lugar a un desarrollo

El sentido de una segunda Cámara

singular, impropio de este lugar y de este momento.

II.— La identidad

¿Cuáles fueron mis primeras experiencias como presidente del Senado y qué sentido vimos en la Cámara los senadores de la legislatura constituyente y qué labor se realizó en ella?

La llamada Cámara Alta nació, o renació, en 1977, con una cierta crisis de identidad de la que participaban muchos de sus miembros. Los líderes de los partidos eran todos diputados. El Senado empezó a trabajar, por así decir, en el desván, o planta superior del Congreso, en la gran sala de comisiones. No había mucho interés ni en el Gobierno ni en los partidos por realzar el papel político del Senado, ni porque éste recobrara pronto su antiguo e histórico edificio.

Esta cuestión, que era fundamental para asegurar la autonomía y el prestigio de la Cámara, se resolvió antes y mejor de lo que habíamos previsto en las primeras reuniones de la Mesa y en las sesiones preliminares del Senado, gracias a una iniciativa personal del *Rey.* El mismo día de la solemne apertura de las Cortes, 22 de julio de 1977, después del discurso de *Don Juan Carlos,* los *Reyes* se quedaron en los salones del Congreso durante largo rato, saludando uno por uno a todos los parlamentarios y en abierta y amistosa conversación de grupo en grupo con los allí presentes.

En un determinado momento en que, entre otras personas, hablábamos con *Don Juan Carlos,* el presidente del Gobierno y yo, el *Rey* me preguntó si pensábamos trasladarnos al viejo Senado y nos recomendó que lo hiciéramos pronto, por interés de la Cámara, por recuperar la continuidad histórica con nuestros predecesores y por dar vida a un noble edificio de brillante tradición parlamentaria.

Yo le manifesté que había una corriente mayoritaria entre los senadores a favor de ese traslado e incluso una moción del senador liberal salmantino *Francisco de Vicente,* que estaba recogiendo firmas para presentarlas a la Cámara con el mayor apoyo posible. El presidente *Suárez* prometió la ayuda del Gobierno, y, en seguida, empezamos los proyectos y las obras mínimas indispensables para readaptar el salón de sesiones, así como las gestiones para recobrar la biblioteca y el tesoro artístico de la vieja casa.

Otra cuestión procedimental de los principios, en la que también, a mi juicio, nos acompañó la buena estrella, fue la elaboración de un reglamento provisional, pero adaptable a la realidad de la vida de la Cámara. Aun antes de tenerlo, establecimos un sistema lo más ágil posible, en el que no sólo se amparara el derecho a hablar de los senadores, sino que se fuera logrando en seguida algo que es más eficaz que cualquier reglamento, quiero decir, un conjunto de usos parlamentarios inspirados por el respeto a la libertad de expresión y la mayor flexibilidad en la dirección de los debates.

III.— Un clima abierto

El tercer logro fundamental de las primeras semanas o meses fue la creación de un clima de convivencia y de respeto a las diferentes posiciones ideológicas, que logramos armonizar con un compañerismo y un ambiente de distensión absolutamente necesarios en los primeros pasos de un sistema político que perseguía como objetivo primordial consolidar la reconciliación nacional bajo la Monarquía de todos y para todos representada por *Don Juan Carlos.* Creo que entre los senadores de la legislatura constituyente sería casi unánime una respuesta positiva, si se les preguntara si conservaban buen recuerdo, e incluso añoranza, de aquel primer Senado de los años 77 y 78.

Un día, siendo yo ministro de Administración Territorial, visité Bilbao para un acto de cierta importancia de transferencias de competencias al entonces Consejo

segundo; *Pablo Castellano,* tercero; *Rafael Escuredo,* cuarto, y yo mismo como presidente.

Empezábamos una nueva, novísima, etapa y sentíamos la responsabilidad que la dirección de una Cámara traía consigo. Nuestra inexperiencia se veía compensada con nuestra buena fe. Con el sincero y apasionado deseo de consolidar definitivamente el sistema parlamentario en España. Y, por encima de nuestras diferencias políticas, en esta noble tarea estábamos todos de acuerdo.

El 22 de julio se celebra la solemne sesión de apertura del Parlamento. Con una expectación y una emoción apenas reprimida, el *Rey* comienza su discurso.

Su llegada ha sido recibida con entusiasmo por parte del partido del Gobierno y respeto por los demás grupos de la Cámara. Pero todo eran conjeturas respecto a la reacción que las palabras del *Rey* pudieran producir en el auditorio.

Sentada en su escaño, *Dolores Ibárruri* no podrá por menos de recordar horas más tensas y dramáticas. ¿Y no ha mirado *Calvo-Sotelo* hacia arriba al pasar presuroso para ocupar su puesto?

En este rápido flash, ¿no habrán pasado para los dos cuarenta años de paréntesis y, por un momento, oirían las palabras dichas aquí mismo hace ya tanto tiempo, recordadas sin duda por ella, relatadas a él más de una vez? Afortunadamente, todo el mundo se comporta, hoy 22 de julio, de una forma más distendida que aquel otro aciago día de julio del 36.

Muchas cosas han cambiado en España desde aquel día. Después de la cruel guerra y los largos años de dictadura, el país parece renacer de una catarsis y un letargo convertido en un pueblo más joven. Esperanzado. Se han enterrado las hachas de guerra. Ha empezado la cuenta atrás de una nueva etapa. Y, sin embargo, hace apenas unos días resonaban en esta misma sala las voces de un obediente coro que se resistía a morir. Este simulacro de Parlamento supo, sin embargo, a última hora, hacerse un digno harakiri.

Pero todo es ahora silencio; mientras, el *Rey* ensaya su fórmula de Monarquía integradora: «*Señores diputados, señores senadores, les saludo como representante del pueblo español, con la misma esperanza que ese pueblo tiene depositada en ustedes la esperanza de que el voto que les ha otorgado sea el punto de partida para la consolidación de un sistema político libre y justo, dentro del cual puedan vivir en paz todos los españoles...*»

Es un discurso sencillo de forma, que llega fácilmente al corazón de los españoles. El *Rey* se presenta como representante del pueblo, al que desea servir, como valedor de ese pueblo y defensor de sus derechos. No defiende a una determinada clase social, política, militar ni religiosa. Pretende ser el *Rey* de todos, aceptando sus peculiaridades regionales, confesionales y de partido.

Un cerrado aplauso de las dos Cámaras, sin excepciones, acoge sus últimas palabras. Hay emoción en el aplauso y más emoción aún en el que lo recibe. ●

(*) Presidente del I Congreso de los Diputados de la democracia. Líder democristiano. Presidente de la Fundación Humanismo y Democracia.

General Vasco, presidido ya en aquel momento por el actual lendakari, *Garaicoechea.* Este me ofreció un almuerzo al que concurrieron miembros del Consejo General Vasco, parlamentarios y otras personalidades. Había entre ellos varios senadores de la legislatura anterior, cuando yo era presidente. Sin que se lo propusiera nadie, la conversación recayó en seguida sobre el Senado del 77; había antiguos senadores del PNV, de UCD, del PSOE, de EE y algún independiente. El presidente *Garaicoechea* comentó su asombro, porque siempre que se juntaba un grupo de senadores del 77, aquello se parecía más a un reencuentro de viejos compañeros de escuela o juventud que a una reunión de políticos de partidos distintos.

IV.— La obra de aquel Senado

El Senado constituyente realizó tres clases de trabajos importantes y políticamente constructivos, además de otros ceremoniales y de no menor repercusión, como fueron la visita de jefes de Estado tan distinguidos como los presidentes de Francia, Finlandia y Senegal, entre otros, y las sesiones de trabajo y de debate con jefes de Gobierno o presidentes de Cámaras tan destacados como *Andreotti, Mario Soares, Edgar Faure,* etc.

Las tres tareas más notables del Senado constituyente fueron los debates constitucionales, que nos tuvieron trabajando en Comisión y Pleno el verano de 1978; las Comisiones de Encuesta, que en algún caso plantearon graves cuestiones que fueron base de reformas, como la penitenciaria, a cuya realización le queda aún largo trecho por recorrer, y en tercer lugar, pero un lugar nada desdeñable, la tarea legislativa.

Entonces funcionaban unas Comisiones Mixtas, tras el trámite de los proyectos de ley por el Senado, que trataban de armonizar las diferencias entre los dictámenes de las dos Cámaras.

Uno de los errores técnicos en que, a mi entender, se incurrió en la Constitución fue la desaparición de esas Comisiones Mixtas y paritarias de ambas Cámaras, que tanto contribuyeron a la mejora jurídica y hasta redaccional de los dictámenes legislativos. Rara vez fue rechazado por una de la Cámaras y finalmente por el Congreso, al que corresponde la supremacía, algún pasaje de un dictamen de las Comisiones Mixtas. Pero con dictamen de Comisión Mixta o sin él, la inmensa mayoría de las enmiendas introducidas por el Senado en la legislatura ordinaria del periodo 77-78 fueron acogidas por el Congreso de los Diputados. Se demostró cumplidamente que con Senado se legisla mejor, o se legisla menos mal, que no es poco.

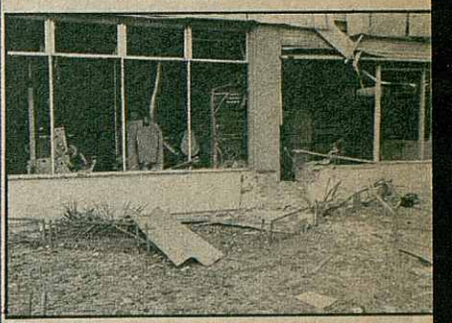
Respecto de la Constitución, las modificaciones introducidas por el Senado, sin alterar el esquema general del texto recibido del Congreso de los Diputados, fueron de cierto alcance. Yo las resumiría diciendo que el Senado contribuyó al texto final de la Constitución en los tres sentidos de armonizar, generalizar y ordenar más satisfactoriamente los contenidos de la Ley de Leyes española.

Repito que con el Senado se legisla mejor. Y cuando en un Estado se produce una repartición territorial del poder como la que en España representa el sistema de las autonomías, una Cámara de vocación territorial es más que conveniente, precisa, para que el Parlamento funcione.

En España, a fines casi del siglo XX, yo me declaro, una vez más, bicameralista incondicional. La asimetría de las dos Cámaras enriquece el sistema. Y las experiencias del 77, del 79 y del 82 demuestran que el Senado y el Congreso salidos de unas elecciones generales son suficientemente homogéneos entre sí como para no dar lugar a conflictos institucionales, ni menos aún a una guerra interparlamentaria. ●

(*) Catedrático de la Universidad Complutense, presidente del Senado en la legislatura constituyente y ministro de Administración Territorial en 1979. Director del diario «Madrid» hasta su cierre por el Gobierno en 1971. Perteneció al consejo privado del conde de Barcelona.

PANEL 77



1



2



3



FOTOS: CAMBIO 16

4

1 Dos potentes bombas, colocadas por el GRAPO, hicieron explosión en la madrugada del domingo 26 de junio en el edificio de Diario 16, causando graves destrozos. Los autores fueron detenidos y condenados.

2 3 Antonio de Senillosa y José María de Areilza fueron espiados a través de sus teléfonos durante 1975 y 1976. Las transcripciones de las conversaciones telefónicas salieron a la luz en una exclusiva de Diario 16, el 8 de agosto de 1977.

4 El presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, viajó a finales de agosto a Holanda, Dinamarca, Francia e Italia, donde se entrevistó con los jefes de Estado de cara a las negociaciones para la entrada de España en la CEE.

Los pactos políticos

Los «pactos de la Moncloa» constaban de un acuerdo económico («sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía») y de un acuerdo político («sobre el programa de actuación jurídica y política»). En esta página se reproducen aspectos destacados del acuerdo en materia política.

LIBERTAD DE EXPRESION

A) Prensa

1.° Subsistirá la obligación de depósito previo de publicaciones, si bien el secuestro sólo podrá decretarse por la autoridad judicial, en virtud de denuncia del fiscal, de la Administración Pública o de cualquier persona interesada.

2.° Cualquier denuncia podrá acompañar, con su denuncia, una propuesta de nota de rectificación, aclaración o réplica. En tal caso, la autoridad judicial dará opción a la publicación para insertar, en el número siguiente a su recepción, la nota de aclaración, rectificación o réplica. Su inserción, sin comentarios ni apostillas, comporta el perdón del ofendido y la publicación no podrá volver sobre la cuestión. En los términos indicados se entenderá cumplido el trámite de conciliación.

3.° El procedimiento judicial que, en su caso, haya de seguirse se desarrollará en plazos breves y estrictos.

4.° La determinación de responsabilidades principales y subsidiarias se ajustará a lo establecido en el Código Penal.

5.° La sentencia, cuando no sea absolutoria, fijará preceptivamente el importe de la indemnización por perjuicios morales. La cuantía se fijará en función de criterios objetivos.

B) Secretos oficiales

Se revisarán los supuestos legales en que pueda una materia ser declarada en función de la seguridad y defensa del Estado. Los órganos competentes para hacer la declaración serán: El Consejo de Ministros y, en materia de defensa nacional, las autoridades militares.

DERECHO DE REUNION

La reforma de la legislación general reguladora del derecho de reunión debería efectuarse sobre la base de las siguientes premisas:

1.° Ampliación del concepto de reuniones privadas (exentas de toda intervención administrativa) a todas aquellas cuyo número no supere las cincuenta personas; las que convoquen y celebren las personas físicas en lugares de público esparcimiento por razones familiares o de amistad, siempre que la asistencia esté limitada mediante invitación nominativa, y a las propias de los partidos políticos en su funcionamiento interno exclusivamente, aun cuando sea fuera de sus locales sociales.

2.° Régimen de libertad para las reuniones en local cerrado, con una simple comunicación previa a la autoridad administrativa, que sólo podrá disolver el acto si durante su transcurso se producen alteraciones graves del orden, se cometa o intenta cometer algún delito.



El Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno hizo una amplia edición de los acuerdos en un pequeño libro publicado en 1977.

3.° Idéntico régimen —libertad con comunicación previa— para las reuniones —concentraciones en local cerrado—, entendiéndose por éstas aquellas cuyo número de asistentes exceda de quinientas personas; pero con posibilidad por parte de la autoridad gubernativa, en este caso, de suspenderlas a *priori* cuando sus fines sean manifiestamente delictivos, de modificar las condiciones de su celebración y de disolverlas en los mismos supuestos que en el caso de las reuniones en local cerrado.

4.° Mantenimiento del régimen actual para las reuniones en lugares abiertos al uso público (manifestaciones): esto es, autorización previa con silencio positivo. El régimen de suspensión y disolución será el mismo previsto en el apartado anterior.

5.° Posibilidad de limitar legalmente el ejercicio del derecho de manifestación, a fin de no perturbar en exceso el desarrollo de las actividades laborales y el tráfico viario por razones de lugar o concurrencia de otras manifestaciones.

6.° Establecimiento de un proceso judicial rápido para la tutela del ejercicio de este derecho y la impugnación de las resoluciones administrativas que recaigan en este ámbito ante los tribunales de justicia.

7.° Se configurará la responsabilidad de los solicitantes o promotores por cuyo dolo o negligencia se hubiera incumplido las normas o se hubieran producido resultados delictivos o perturbadores.

Todas estas limitaciones al ejercicio del derecho tienen como fundamento primordial la salvaguardia de los derechos de los terceros y, por lo que a las manifestaciones se refiere, la garantía de la libertad de circulación privada.

DERECHO DE ASOCIACION POLITICA

La reforma del ordenamiento legal que disciplina en la actualidad el ejercicio de este derecho (ley 21/1976, de 14 de junio, y el real decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero) debería acomodarse a los principios siguientes:

1.° Regulación sucinta de la estructura elemental de las asociaciones de este carácter, con el fin de que su organización y funcionamiento se acomoden a criterios democráticos.

2.° La inscripción en el Registro de Partidos Políticos se producirá por el transcurso de un plazo breve desde el depósito de los Estatutos, salvo que dentro de él se haya ejercitado acción por el ministerio fiscal pretendiendo la declaración judicial de su ilegalidad y el juez haya decretado la suspensión de la inscripción.

3.° Competencia judicial exclusiva para la suspensión o disolución de las asociaciones.

4.° Establecimiento de un proceso judicial sumario para conocer y resolver todos estos supuestos ante los tribunales de Justicia.

5.° Regulación de un sistema de financiación estatal a los partidos políticos mediante el establecimiento de un sistema objetivo de subvenciones en función de los resultados electorales obtenidos.

Próximo capítulo

SUAREZ Y EL DECRETO DE UNIFICACION DE UCD

IGNACIO CAMUÑAS recuerda el polémico nacimiento de Unión de Centro Democrático.

FRANCISCO FERNANDEZ ORDOÑEZ explica el cambio seguido por los socialdemócratas.

IÑIGO CAVERO revela y analiza la militancia que llegó a alcanzar UCD.

ANTONIO FONTAN repasa el origen y la historia de la Unión de Centro.

JAVIER TUSELL expone por qué fracasaron los democristianos en España.

JOAQUIN BARDAVIO relata cómo llegó el general Sabino Fernández Campo a La Zarzuela.

JULIO BUSQUETS explica cómo los generales impidieron la amnistía militar.

Editor: Justino Sinova. Coordinador general: Carmelo Cabellos. Realización: Antonio Ivorra. Redacción: María Cordón, Mayte Antona, Joaquín Arnaiz y Beatriz Andrada. Documentación: Adolfo Salvador. Diseño: Manuel de Miguel y Paz Hernández. Asesores y colaboradores: José Mario Armero, Joaquín Bardavío, Antonio Fontán, Forges, Luis González Seara, Manuel Jiménez de Parga, Amando de Miguel, José María Mohedano, Raúl Morodo, Alejandro Muñoz Alonso, J. David Solar, Ramón Tamames, Javier Tusell y Angel Viñas.