



LA EXPERIENCIA
ESPAÑOLA EN EL PACTO
ECONÓMICO-FISCAL:
LOS PACTOS DE
LA MONCLOA DE 1977

JOSÉ FÉLIX SANZ SANZ

ENSAYOS
PARA EL
DIÁLOGO
FISCAL

El ICEFI cuenta con un Consejo Asesor integrado por:

- JULIO FRANCISCO BÁEZ, economista nicaragüense, abogado y profesor universitario, presidente del instituto Nicaragüense de Estudios Tributarios.
- JUAN ALBERTO FUENTES K., economista guatemalteco especialista en temas de política fiscal, actual Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala. Fue Coordinador del Proyecto del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD en Guatemala y asesor de la CEPAL.
- FERNANDO HERRERO, economista costarricense, ex Ministro de Hacienda de Costa Rica y actual Regulador General de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de ese país.
- HUGO NOÉ PINO, economista hondureño, ex Presidente del Banco Central de Honduras, ex Ministro de Honduras y alto funcionario de organismos internacionales.
- ALMA QUIÑONES, abogada guatemalteca, con estudios de postgrado en Finanzas Públicas y Derecho Fiscal por la Universidad de París I y II. Es catedrática universitaria de Derecho Fiscal e integrante del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal en su país.
- JOSÉ FÉLIX SANZ, economista español experto en tributación, profesor de la Universidad Complutense de Madrid.
- AARON SCHNEIDER, cientista político norteamericano con doctorado en ciencias políticas por la Universidad de Berkeley. Es consultor del BID y catedrático en la Universidad de Tulane, Nueva Orleans.
- ALEX SEGOVIA, conomista salvadoreño, catedrático y consultor internacional de proyectos regionales y mundiales.
- ANA SOJO, socióloga y economista costarricense, especialista en políticas contra la pobreza entre otros temas. Actualmente es Primer Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de CEPAL en Chile.
- FERNANDO CARRERA, economista guatemalteco, consultor y catedrático universitario con una reconocida carrera dentro del Sistema de Naciones Unidas, especialmente en UNICEF. Actualmente es el Director Ejecutivo de ICEFI.

Junta Directiva

ALMA QUIÑONES	<i>Presidenta y representante de la Junta ante el Consejo Asesor</i>
EDMUNDO VÁSQUEZ	<i>Vicepresidente</i>
RUBÉN NÁJERA	<i>Tesorero</i>
EDGAR BALLSELLS	<i>Secretario</i>
FABIOLA CIFUENTES	<i>Vocal</i>

LA EXPERIENCIA
ESPAÑOLA EN EL PACTO
ECONÓMICO-FISCAL:
LOS PACTOS DE
LA MONCLOA DE 1977*

JOSÉ FÉLIX SANZ SANZ**
Profesor Titular de Economía
Universidad Complutense de Madrid

Sanz Sanz, José Félix

La experiencia española en el pacto económico-fiscal: Los Pactos de la Moncloa de 1977. – Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, 2007. 32 p. (Serie: Colección “Ensayos para el Diálogo Fiscal”).

ISBN: 978-99922-905-7-6

1. Política fiscal. 2. Reformas fiscales y económicas, España. 3. Crisis económica, España. 4. Gasto público. 5. Pactos de la Moncloa. I. Título

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI

9 calle 5-21J zona 10

Guatemala, Guatemala

Teléfonos: (502) 2361-1570 al 74

www.icefi.org

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite la fuente.

Colección Ensayos Fiscales

Primera edición: diciembre de 2007

Diseño de portada: Intercreativa

Diseño de interiores y diagramación: Intercreativa, teléfono (502) 2477-0097

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en Argraphic, teléfono (502) 2220-7972

Guatemala, Centroamérica

PRESENTACIÓN

LOS PACTOS DE LA MONCLOA: LA FISCALIDAD COMO BASE DE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) es un verdadero honor presentar este ensayo sobre el proceso social y económico de España conocido como los Pactos de la Moncloa escrito de manera magistral por el Doctor José Félix Sanz, Profesor Titular de Economía de la Universidad Complutense de Madrid. Se trata de una reflexión histórica sobre el contenido de dichos Pactos y su sentido estratégico para la construcción de la España moderna y democrática, vista desde el ángulo particular de la fiscalidad.

La intención del ICEFI al presentar este ensayo es abrir camino al diálogo fiscal en Centro América. El istmo atraviesa un momento decisivo en su desarrollo de cara al siglo XXI, pues se enfrenta a una encrucijada decisiva entre dos rutas: la de la consolidación y profundización de la democracia y un desarrollo social y económico más incluyente; o la ruta del deterioro de las instituciones democráticas, acompañado de un mayor rezago para insertarnos de manera exitosa en la economía global.

La fiscalidad, como lo demuestra el ejemplo de España, es un factor crítico para incidir positiva o negativamente en la democracia y el desarrollo. Los Pactos de la Moncloa dibujaron un proyecto de país moderno, democrático e incluyente, para lo cual era necesaria una política fiscal congruente con esa propuesta de país.

Una primera lección aprendida de los Pactos de la Moncloa es, por lo tanto, la necesidad de insertar la política fiscal en el centro de un proyecto de país. Los Pactos de la Moncloa propusieron un horizonte político, social y económico para España, y luego se preguntaron qué modelo de estado y de fiscalidad eran necesarios para poder avanzar hacia dicho horizonte. La fiscalidad fue percibida por lo tanto como un eslabón hacia la consolidación de la democracia y el desarrollo, y no como un fin en sí misma.

Un segundo elemento que se puede aprender de los Pactos de la Moncloa es la generación de propuestas de fiscalidad para el corto, mediano y largo plazo. La idea de que la política fiscal es básicamente una política de corto plazo no ayuda ni a la Democracia ni al Desarrollo. Pero igualmente, una perspectiva de política fiscal centrada exclusivamente en preocupaciones de largo plazo puede ser contraproducente tanto en términos políticos como económicos. La sabiduría de los Pactos de la Moncloa consiste en haber puesto un justo balance entre ambas perspectivas, y por lo tanto avanzar tanto en una estrategia como en una táctica para la política fiscal.

PRESENTACIÓN

Un tercer punto a considerar es la integralidad en el enfoque de la fiscalidad. Frente a la falsa dicotomía entre iniciar el cambio fiscal desde el gasto o desde los ingresos, los Pactos de la Moncloa asumen nuevamente un balance claro y estratégico: mejorar la calidad y la transparencia del gasto público, al mismo tiempo que se modernizan las bases tributarias y las rentas públicas no tributarias (seguridad social, rentas de patrimonio público). La Democracia y el Desarrollo precisan tanto de un Estado que invierte con calidad y transparencia en Educación, Salud, Seguridad e Infraestructura, como de un Estado que se financia de manera sostenible. Ambos objetivos deben buscarse simultáneamente, y no condicionar uno al otro preguntándose bizantinamente si es primero el huevo o la gallina.

Un cuarto punto relevante derivado de los Pactos de la Moncloa es la necesidad de concertar con la clase política los acuerdos fiscales. La Democracia representativa es un sistema de delegación de soberanía en dónde los actores sociales canalizan sus propuestas a través de la clase política, o al menos en interlocución directa con los líderes políticos. El olvido de esta premisa está en la base del fracaso del Pacto Fiscal en Guatemala, el cual avanzó en cuanto a la concertación de actores de la sociedad civil (incluyendo todas las expresiones organizadas de la misma tales como cámaras empresariales, instituciones académicas, movimientos sociales, organismos no gubernamentales, etc.), pero no fue capaz de involucrar a los actores políticos en ese proceso. Los actores del Proceso de la Moncloa entendieron esta premisa de manera clara y el resultado fue un pacto político de largo aliento.

En resumen, los Pactos de la Moncloa nos enseñan cuatro lecciones fundamentales para fortalecer la fiscalidad en Centro América: (i) que no hay proyecto fiscal estratégico sin proyecto de país; (ii) que la fiscalidad debe ser vista con ojos tanto de corto como de largo plazo, proponiendo medidas en los dos planos para fortalecer la Democracia y el Desarrollo; (iii) que la fiscalidad debe ser vista de manera integral, proponiendo medidas tanto para mejorar la suficiencia, equidad y transparencia del gasto, como medidas para asegurar un financiamiento fiscal sostenible y equitativo; y (iv) que los acuerdos fiscales deben alcanzarse con la clase política de tal manera de involucrar a los actores de la misma en compromisos de estado.

Centro América puede aprovechar estas lecciones para hacer avanzar su agenda fiscal. Enriqueciéndolas con nuestras propias experiencias, dichas lecciones pueden potenciarse y traducirse en un resultado que apoye la verdadera aspiración de las ciudadanas y ciudadanos centroamericanos del siglo XXI: una Centro América democrática, libre, justa y próspera.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	01
2.	UN BREVE APUNTE HISTÓRICO: LA CRONOLOGÍA DE LA REFORMA POLÍTICA Y LA SITUACIÓN ECONÓMICA	03
2.1.	Los complicados momentos políticos: de la dictadura a la democracia	03
2.2.	Los complicados momentos económicos: la crisis económica como telón de fondo	08
3.	LA ESTRATEGIA TERAPÉUTICA DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA: EL RECETARIO DE LAS MEDIDAS NECESARIAS	09
4.	EL CONTENIDO DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA: LA REFORMA FISCAL Y EL RESTO DE PROPUESTAS	12
4.1	Las medidas de naturaleza no presupuestaria	12
4.1.1.	Flexibilización laboral	12
4.1.2.	Estabilidad de precios	13
4.1.3.	Mercados financieros	14
4.1.4.	Seguridad Social	14
4.1.5.	Otras medidas económicas	15
5.	LAS MEDIDAS PRESUPUESTARIAS DE LOS PACTOS	16
5.1.	El gasto público	17
5.2.	La reforma fiscal	18
5.2.1.	La Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal	20
5.2.2.	Los desarrollos normativos de los impuestos estrella de la reforma: el IRPF y el IS	22
6.	LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA FISCAL: EL PROFESOR FUENTES QUINTANA Y EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES	23
7.	COMENTARIOS FINALES	26
8.	BIBLIOGRAFÍA	27

1. INTRODUCCIÓN

Tras la muerte del General Franco en 1975, España se embarca en un profundo proceso de renovación política y económica alentado y promovido en buena parte desde el interior de las propias Cortes Franquistas. La transición política a la democracia, largamente esperada, tuvo la desgracia de venir acompañada de una profunda crisis económica de dimensión internacional. Esta fuerte crisis se puso de manifiesto a través del *shock* energético de 1973, cuando el precio del barril de petróleo pasó de 1.63 a 14 dólares en doce meses. La coincidencia temporal de la oportunidad política de construir una democracia pluralista y la existencia de una fuerte crisis económica enfrentó a la clase política española de mediados de los años 70 con un dilema que la historiografía ha resumido en la siguiente sentencia: “o los demócratas acaban con la crisis económica o la crisis acaba con la democracia”.

Los Pactos de la Moncloa, llamados así por ser este el nombre del Palacio de la Residencia Presidencial¹, fueron los Acuerdos que unánimemente aceptaron todas las fuerzas políticas del primer gobierno democrático español tras la dictadura, con objeto de arreglar la alarmante situación económica del país. De este modo, por la vía del consenso político, se supo encontrar la forma de neutralizar la crisis económica y, por ende, de asentar la democracia. Es importante resaltar que este Acuerdo lo fue en todas sus dimensiones, tanto en la diagnosis del estado de la salud económica del país, es decir sobre cuáles y cuán intensos eran los problemas que acuciaban a la economía española, como respecto a los tratamientos correctivos que se debían suministrar (soluciones).

*El contenido de este capítulo se fundamenta en la conferencia que, con el auspicio del ICEFI, el profesor Sanz impartió el 28 de septiembre de 2006 en la Ciudad de Guatemala bajo el título “La Experiencia Española en el Pacto Fiscal: Los Pactos de la Moncloa”.

**Entre el 1 de octubre de 2000 y el 5 de julio de 2004, el profesor Sanz fue Subdirector General de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda español. Desde noviembre de 2006, tiene el honor de ser miembro del Consejo Asesor del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

1 Una vez acabada la guerra civil en 1939, la Residencia Oficial del General Franco se ubicó en el Palacio del Pardo, a unos 20 kilómetros a las afueras de Madrid. Tras la muerte de Franco, la renovación política exigía un cambio en la simbología de los nuevos tiempos, esto incluía evidentemente modificar la Residencia Oficial del Presidente del Gobierno que fue trasladada al Palacio de la Moncloa, ubicado en el norte de Madrid, al igual que el Palacio del Pardo, pero más cerca de la capital.

Este consenso en la diagnosis y en el tratamiento que subyace a los Pactos de la Moncloa es algo que no debe pasar desapercibido a los ojos del lector, pues en muchas ocasiones el enquistamiento de los problemas económicos no se debe a la inexistencia de soluciones factibles sino a que quienes tienen que diagnosticar la “enfermedad” no se ponen de acuerdo sobre su carácter y naturaleza, lo que imposibilita la aplicación del tratamiento, y por tanto, la posibilidad de curación. Es decir, mejorar una economía maltrecha arranca inexorablemente de un acuerdo previo, más o menos unánime, sobre cuáles son los males que la aquejan, algo aparentemente obvio pero que en muchas ocasiones deja de serlo cuando se salta a la arena política. Esta confusión la definía el insigne filósofo español Ortega y Gasset como aquella situación “en la que no sabemos lo que nos pasa y eso es precisamente lo que nos pasa”. Afortunadamente, los Pactos de la Moncloa salvaron este escollo de manera muy satisfactoria.

Con el convencimiento de que siempre hay lecciones que aprender de las experiencias ajenas, en este ensayo me propongo explicar la experiencia española en el Pacto Económico Fiscal. A pesar de la distancia temporal y de las diferencias estructurales entre España y los países centroamericanos, las ventajas del consenso político son, sin duda, extrapolables a la realidad de cualquier país. Esto parece especialmente oportuno para el caso de Guatemala, que actualmente se encuentra inmersa en la reactivación del malogrado Pacto Fiscal del año 2000. Igualmente, puede ser interesante para el resto de países del área que se encuentren revisando y replanteado sus sistemas económicos y presupuestarios.

El ensayo se organiza como sigue: La primera sección ubica al lector en los contextos político y económico en los que los Pactos de la Moncloa tuvieron lugar. Como soy consciente, por razones obvias, de que en la descripción de los acontecimientos políticos surgirán nombres y circunstancias desconocidos por los potenciales lectores, en la medida de lo posible documentaré las personalidades y acontecimientos en una nota de pie de página. Una vez enmarcado el momento histórico de los Pactos, la segunda sección se concentra en el recetario de medidas que, a los ojos de los analistas de entonces, España debía incorporar para sanear su economía. La sección tercera describe el contenido específico de los Pactos de la Moncloa de manera detallada, distinguiendo entre medidas presupuestarias y no presupuestarias. Dada la importancia que tuvo la reforma fiscal dentro de los Pactos, las cuarta y quinta secciones hacen un recorrido por sus antecedentes y el largo periplo que tuvo que salvar hasta ver finalmente la luz. El capítulo concluye con una serie de reflexiones.

2. UN BREVE APUNTE HISTÓRICO: LA CRONOLOGÍA DE LA REFORMA POLÍTICA Y LA SITUACIÓN ECONÓMICA

2.1. LOS COMPLICADOS MOMENTOS POLÍTICOS: DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

El proceso político en el que España dejó atrás el régimen dictatorial del General Francisco Franco para transformarse en un Estado social, democrático y de derecho se conoce con el nombre de *Transición Española*. A la muerte del General Franco, el entonces denominado Consejo de Regencia asumió las funciones de la Jefatura del Estado hasta que D. Juan Carlos de Borbón fue proclamado Rey de España el 22 de noviembre de 1975². Tras su coronación, el Rey confirmó en su puesto al Presidente del Gobierno del régimen franquista, Carlos Arias Navarro. No obstante, su incapacidad y falta de voluntad para liderar un cambio político del calado del de los tiempos que se avecinaban se hizo evidente cuando el 1 de julio de 1976 el propio Arias Navarro presentó su dimisión al Rey. Fue entonces cuando, a propuesta de su Majestad el Rey Juan Carlos I, Adolfo Suárez fue nombrado Presidente del Gobierno el 5 de julio de 1976 con el encargo expreso de iniciar conversaciones con las principales fuerzas políticas y sociales.

El nuevo gobierno se puso a trabajar y en septiembre de ese mismo año presentó su proyecto de reforma política. Este proyecto era un ambicioso plan de acción donde se asumían como propios los valores democráticos y se proponía una organización bicameral del poder legislativo con un Congreso de 350 diputados y una cámara de representación territorial, el Senado, de 207 senadores. No obstante, para que el cambio político fuese efectivo, debía ser aprobado por al menos dos tercios de los Procuradores de las Cortes franquistas y posteriormente refrendado por los españoles. Sin duda, el gran escollo se encontraba en el primero de esos requisitos ¿Cómo las Cortes franquistas votarían a favor de su propia desaparición?

² Su Majestad Juan Carlos I de Borbón encarna la restauración de la monarquía constitucional en España. No obstante, inicialmente los derechos recaían, en línea sucesoria de la Casa Real Española, en su padre Don Juan de Borbón, conde de Barcelona, éste renunció oficialmente a ello en beneficio de su hijo el 14 de mayo de 1977. Oficialmente, el Rey Juan Carlos I fue exaltado al trono el 27 de noviembre en ceremonia celebrada en la histórica Iglesia de San Jerónimo el Real de Madrid, cinco días después de su proclamación.

Sorprendentemente, el 18 de noviembre de 1976 ocurrió lo inesperado meses antes: más de los dos tercios de las Cortes Franquistas votaron a favor del proyecto de ley política, firmando de este modo su propia acta de defunción. Los franquistas voluntariamente, en un acto no valorado en su justa medida por las generaciones posteriores, se hicieron el *harakiri*. El 15 de diciembre de ese mismo año se celebra el referéndum y el 94% de los votantes ratificó el proyecto de reforma política. Cumplidos los requisitos para su aprobación, la Ley de Reforma Política se promulgó el 4 de enero de 1977; en ella se contenía de modo expreso la derogación del sistema político franquista.

La aprobación de esa importante norma abrió el paso a la celebración de las primeras elecciones democráticas con objeto de elegir a los diputados de las Cortes Constituyentes que deberían encargarse de redactar la Constitución del nuevo régimen democrático. Sin embargo, esto conllevaba necesariamente la legalización de la oposición política, que aunque había estado inmersa en el proceso de transformación de modo soterrado, su legalización efectiva y sin cortapisas aún levantaba ampollas en los sectores más inmovilistas del antiguo régimen.

En este ambiente, la noche del 24 de enero de 1977, fueron ametralladas nueve personas en un despacho de abogados laboristas, en el número 55 de la calle Atocha de Madrid, vinculadas al Partido Comunista y pertenecientes al sindicato Comisiones Obreras (CCOO). Este atentado dejó tras de sí, cinco muertos y cuatro heridos, además de una gran frustración en la sociedad civil. En marzo de ese mismo año, Adolfo Suárez decidió legalizar, por medio de un decreto ley, a la gran mayoría de los partidos. También se reformó el Código Penal, pues hasta ese momento, se consideraba sancionable la pertenencia a partidos políticos o el asociacionismo con pretensiones subversivas del orden público o de la unidad de la patria, en clara alusión a los partidos nacionalistas³.

De ese modo, se legalizaron partidos de ideología muy dispar desde partidos de extrema derecha hasta partidos de derecha moderada, de centro o izquierda. No obstante, en esta cuestión el verdadero obstáculo fue el Partido Comunista (PCE) que, liderado por figuras supervivientes de la guerra civil como Santiago Carrillo y Dolores Ibárruri, levantaban

3 Otro delito que existía en el Código Penal de la dictadura era el de formar parte de asociaciones sometidas a una disciplina internacional, con intención de implantar un régimen totalitario. Esta prohibición era una clara reminiscencia de la memoria de la guerra civil española cuando la proclama del Partido Comunista de España (PCE), dependiente de la Unión Soviética, era la de extender a nivel planetario la dictadura proletaria.

fuertes resquemores entre el *bunker*, nombre con que se conocía al sector más franquista de la dictadura⁴. Esta situación fue gestionada con firmeza y habilidad por Adolfo Suárez, quien tras la confirmación por parte del Tribunal Supremo de que el PCE no vulneraba la legalidad, decidió, durante el Sábado Santo de 1977, legalizar al PCE y disolver el *Movimiento*, partido único de la dictadura⁵. Una vez legalizado el PCE, detrás de él vinieron otros partidos de corte republicano y nacionalista como el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), Izquierda Republicana de Cataluña (ERC) o Euskadiko Ezquerria (EE); o incluso partidos marxistas revolucionarios y anarquistas como el Frente Democrático de Izquierdas (FDI).

Con este panorama multipartidista, las elecciones generales del 15 de junio de 1977, las primeras democráticas tras la dictadura, las gana por mayoría simple el partido de Adolfo Suárez, la Unión del Centro Democrático (UCD), al obtener el 34.52% de los votos y 165 escaños. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de Felipe González obtiene el 29.20% —118 escaños—, el PCE alcanza el 9.37% -20 escaños- y, por último, el partido conservador Alianza Popular, de Fraga Iribarne,

4 Tanto Dolores Ibárruri, la Pasionaria, como Santiago Carrillo habían sido dos figuras emblemáticas del Partido Comunista español incluso antes de la guerra, especialmente la primera. Ambos se autoproclamaban estalinistas. La Pasionaria tuvo un fuerte vínculo con el *Komintern* ruso después de conocer a Mijail Kotsov en 1931, y en 1933 hizo su primer viaje a la Unión Soviética como delegada al XIII Pleno de la *Komintern*. Como reconoce Paul Preston (1998), su devoción por la revolución bolchevique, que nunca ocultó, fue una constante a lo largo de toda su vida. En cuanto a Santiago Carrillo, que demostró un giro hacia posturas más moderadas durante *La Transición Española*, la historiografía le responsabiliza de uno de los episodios más sangrientos que tuvieron lugar durante la contienda: sacar a presos de las cárceles de Madrid (la Modelo, Porlier, Ventas, San Antón y otras) para, con la disculpa de ser trasladados a Valencia, ejecutarlos masivamente en Paracuellos y Torrejón, localidades cercanas a la capital. Este genocidio tuvo lugar entre el 7 de noviembre y el 4 de diciembre de 1936. Por ser Carrillo Consejero de Orden Público en la Junta de Defensa de Madrid, se ejecutaron a más de seis mil presos. Los nombres y apellidos de 4,021 de ellos están plenamente identificados en Vidal (2005). La historiografía que relaciona a Carrillo con los acontecimientos es amplia [Preston (1998), Moa (1999, 2003, 2004), Schlayer (2006), Montoliú (1998), Bolloten (1997), Vidal (2003,2005)], pero el relato más acusatorio es el realizado por Félix Schlayer, cónsul noruego en el Madrid de la guerra, quien informó personalmente a Carrillo en su despacho al inicio de las matanzas, a pesar de lo cual continuaron durante al menos un mes y medio más [Schlayer (2006)]. Las remociones de presos terminaron el 4 de diciembre con el nombramiento del anarquista Melchor Rodríguez como delegado de prisiones de Madrid, cuya nobleza y fuertes convicciones sobre los derechos humanos le hizo ganarse el apelativo del Ángel Rojo.

5 Parece ser que Adolfo Suárez había arrancado previamente el compromiso de Santiago Carrillo de abandonar sus aspiraciones republicanas y aceptar la Monarquía.

cosecha un exiguo 8.05% -16 escaños-. Destaca también el apoyo local recibido por los partidos nacionalistas en Cataluña y en el País Vasco, donde Convergencia y Unión (CiU) alcanzó 11 escaños y el Partido Nacionalista Vasco (PNV) consiguió aglutinar 8 escaños.

El nuevo Gobierno de Adolfo Suárez, surgido de esas elecciones, promovió casi de modo inmediato dos iniciativas: buscar un pacto político global para dar un giro a la maltrecha situación económica del país y amnistiar a los presos considerados políticos. Ambos propósitos se verían cumplidos tan solo tres meses y medio después con la aprobación, el 15 de octubre, de la Ley de Amnistía —Ley 46/1977— y diez días más tarde con la firma de los Pactos de la Moncloa, cuyo contenido analizamos en detalle en este capítulo⁶.

En este estado de cosas, es de justicia reconocer el buen hacer de Adolfo Suárez, que supo aunar desde su juventud, —en aquellas fechas tenía 43 años— a un grupo de políticos de su generación, de origen indiscutiblemente franquista, hacia los principios y valores democráticos⁷. Por supuesto que en esta complicada tarea estuvo asistido

6 Fueron firmados por todas las fuerzas parlamentarias, sin excepción, el 25 de octubre de 1977, es decir apenas cuatro meses después de las elecciones. Posteriormente, estos fueron abrumadoramente apoyados el 27 de octubre por el Congreso, con solo un voto en contra, y el 11 de noviembre en el Senado, donde hubo solo dos abstenciones.

7 No es exagerado afirmar que la transición a la democracia desde el franquismo fue liderada y promovida por el propio franquismo y los franquistas. En la España de hoy, aseveraciones de este cariz son consideradas políticamente incorrectas, pero irrefutables desde el análisis de los hechos. Sin ánimo de ser exhaustivo, valgan como ejemplo ilustrativo dos de las personalidades con convicciones más democráticas del proceso de cambio emprendido en la Transición: su majestad el Rey y Adolfo Suárez, primer Presidente democrático tras la dictadura franquista. El primero se educó desde los diez años bajo el auspicio del régimen franquista y, en virtud de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, fue propuesto por Franco como su sucesor a título de Rey. Esta propuesta fue ratificada por las Cortes franquistas en julio de 1969, en las que prestó juramento de guardar y hacer guardar las Leyes Fundamentales del régimen y los principios del Movimiento Nacional, nombre con que se denominaba a los valores franquistas.

Por su parte, Adolfo Suárez desempeñó diferentes cargos dentro de las estructuras del régimen franquista de la mano de su protector Fernando Herrero Tejedor, falangista vinculado con el Opus Dei. De este modo, en 1958 entró a formar parte de la Secretaría General del Movimiento, ascendiendo a Jefe del Gabinete Técnico del Vicesecretario General en 1961. En 1968 fue gobernador civil de Segovia y en 1969, Director General de Radio Televisión Española donde permaneció hasta 1973. En abril de 1975, a siete meses de la muerte de Franco, Adolfo Suárez fue nombrado Vicesecretario General del Movimiento para pasar, el 11 de diciembre de ese mismo año, a ser, ya muerto el dictador,

por colaboradores y amigos. Entre estos cabe destacar a Torcuato Fernández Miranda que conocía muy bien los entresijos del régimen⁸. Otro gran colaborador, de valía y lealtad inigualables, fue el Teniente General Manuel Gutiérrez Mellado, quien se encargó de tranquilizar a las fuerzas armadas, compuestas en una gran parte por militares que habían participado en la guerra civil⁹. En este panorama de inestabilidad y convulsión es en el que se movía la España de mediados de los setenta y donde los Pactos de la Moncloa se gestaron.

En esos Pactos sobre medidas económicas tuvo mucho que ver el acierto en la selección de quien sería su timonel. Afortunadamente, tras ganar las elecciones, el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, nombró al profesor Fuentes Quintana como Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos además de Ministro de Economía. Este doble nombramiento dio el aldabonazo político a las medidas de ajuste que la economía española venía demandando desde hacía tiempo y para las que el gobierno, incluso antes de serlo, había trabajado intensamente para conseguir el consenso político necesario.

Ministro Secretario General del Movimiento. Este tipo de perfiles son muy comunes en una gran cantidad de personalidades que promovieron y alentaron el cambio político desde la dictadura hacia la democracia, hecho que no puede ni debe ser obviado a la hora de describir la realidad.

8 Fernández Miranda era Catedrático de Derecho Político y se inició en política como Secretario General del Movimiento, el partido único del régimen franquista, entre 1969 y 1974. Fernández Miranda llegó a ocupar también la Vicepresidencia del Gobierno e incluso la Presidencia de manera interina tras el asesinato, el 20 de diciembre de 1973, por parte de ETA, del Almirante Carrero Blanco. Para hacerse una idea de lo involucrado que estaba Fernández Miranda en el régimen, no debe pasarse por alto el hecho de que fue a él a quien el dictador confió la tarea de educar políticamente al entonces príncipe de España, Juan Carlos.

9 El propio Gutiérrez Mellado luchó también a favor de Franco. Cuando estalló la guerra tenía 24 años y era teniente de artillería destinado en los cuarteles de Campamento (Madrid). Tras el fracaso del alzamiento en Madrid decidió abandonar su cuartel y esconderse, con otros cinco compañeros, en la localidad madrileña de Villaviciosa de Odón. Una denuncia de alguien del pueblo hizo que le detuvieran y fuera llevado a la cárcel de San Antón, donde estuvo siete meses. Tras su liberación, por medio de algunos contactos con el sindicato anarquista de la CNT, se refugió en la embajada de Chile durante tres meses. A partir de entonces pasó a formar parte de la resistencia clandestina, conocida con el nombre de la *Quinta Columna*, que operaba en el Madrid revolucionario. En octubre de 1938 se pasó definitivamente al lado franquista y sirvió como oficial en las tropas rebeldes hasta el final de la contienda [Montoliú (1999)].

2.2. LOS COMPLICADOS MOMENTOS ECONÓMICOS: LA CRISIS ECONÓMICA COMO TELÓN DE FONDO

Como reconoce el profesor Rojo (1987), el contexto económico de la España de los setenta era inseparable del contexto de las economías europeas, consecuencia de una serie de perturbaciones de incidencia mundial. Entre estos *shocks* cabe destacar tres. El primero, el intenso encarecimiento de alimentos y materias primas y sobre todo del petróleo en 1973. Esta inflación generalizada ocasionó efectos depresivos en las economías europeas y afectó muy negativamente a sus cuentas exteriores deteriorando de modo significativo su relación real de intercambio con el resto del mundo, y muy especialmente con los países exportadores de crudo.

El segundo conjunto de perturbaciones debe buscarse en la rápida reestructuración de las ventajas comparativas internacionales a favor de países de reciente industrialización, como la India, México o algunos países del Lejano Oriente. La competencia de estos países se mostraba cada vez más contundente en sectores tales como el textil, el calzado, la electrónica, la siderometalúrgica o la construcción naval, provocando procesos de reestructuración industrial de penosas consecuencias en los países europeos. Por último, el desmoronamiento del orden monetario de Bretton Woods y las intensas fluctuaciones del dólar desde 1973 formarían el otro gran grupo de desajustes de importantes consecuencias económicas.

La economía española no fue una excepción a la hora de sufrir el impacto de estas perturbaciones de la esfera económica mundial. Es más, sus efectos fueron significativamente más intensos en España por su débil base energética —más del 70% de la energía era importada— y porque la industria pesada, especialmente la siderometalúrgica, que ahora sufría una fuerte competencia internacional, había sido un referente en la política autárquica franquista. Por otro lado, la incertidumbre política que se vivía en España hizo que ésta acumulase más problemas económicos y más intensos que su entorno, ya que a diferencia de la mayoría de los países europeos, no pudo introducir las medidas de saneamiento y ajuste que hubiesen sido necesarias desde principios de los años setenta. Como consecuencia de todo esto, podríamos calificar de explosiva la situación económica de España en 1977.

Las exportaciones apenas cubrían el 45% de las importaciones, generando un fuerte déficit comercial. La deuda exterior se desorbitó: entre 1973 y

1977 llegó alcanzar 14,000 millones de dólares, lo que representaba más de tres veces las reservas de oro y divisas que tenía en depósito el Banco de España. La inflación estaba desbocada: del 17.6% de 1976 se pasa al 25% en 1977 [Carreras y Tafunell (2005)]. La inversión productiva cayó como consecuencia, en parte, del fuerte endeudamiento empresarial en un contexto de tipos de interés crecientes. Ello terminó por deteriorar los excedentes empresariales y ejercer efectos sobre las cifras de paro, que en 1977 alcanzaron los 540,000 desempleados registrados, de los cuales únicamente un tercio recibía alguna forma de subsidio de desempleo.

Ante este panorama, en 1977 las preocupaciones vitales de la mayoría de los españoles se vinculaban más a encontrar soluciones a su deteriorada situación económica que a ampliar sus derechos políticos, que aún siendo importantes eran de naturaleza más sutil e intangible. La carestía de la cesta de la compra, la factura energética, el paro, los bajos salarios reales, la educación, la sanidad y la agitación social eran los caballos de batalla a los que la población “de a pie” tenía que enfrentarse todos los días. Era evidente que se necesitaba buscar soluciones de manera urgente y resolutiva.

3. LA ESTRATEGIA TERAPÉUTICA DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA: EL RECETARIO DE LAS MEDIDAS NECESARIAS

La primera cuestión que debe aclararse a la hora de profundizar en el contenido explícito de los Pactos de la Moncloa es que estos no se restringieron a la materia fiscal. Por el contrario, los Pactos conformaron un paquete integral de mucho mayor calado. Como ha quedado patente en el epígrafe precedente, la crisis que sufría el país era multiforme y en consecuencia se requería una terapia curativa de amplio espectro que atacase los múltiples problemas desde distintos frentes. Los Pactos de la Moncloa fueron un verdadero programa integral de saneamiento y reforma de la economía. Ahondando en aspectos más concretos, los dos desequilibrios económicos que se percibían como más dañinos en 1977 eran la elevada inflación y el fuerte déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos. A estos desequilibrios, que minaban la competitividad de la economía, había que añadir además una inversión productiva en retroceso, lo que provocó un incremento significativo del desempleo — más de 180,000 parados sólo en 1977— haciendo evidente una situación de estangflación.

La búsqueda de soluciones exigía como prerrequisito encontrar respuestas a la siguiente pregunta: ¿Qué criterios debían regir la política de ajuste de la economía española en 1977? Como reconoce el profesor Fuentes Quintana (2004), ese era precisamente el objetivo del documento elaborado por el Ministerio de Economía que, con el nombre de *Programa de Saneamiento y Reforma Económica* (PSRE), sirvió de base a las discusiones de los representantes de los partidos políticos celebradas en el Palacio de la Moncloa en septiembre y octubre de 1977, y que sirvieron para inspirar los acuerdos finales que se plasmaron en los Pactos. Siguiendo al profesor Fuentes (2004), las recomendaciones del PSRE se concentraron en las acciones siguientes:

1. Tomar a la Comunidad Económica Europea (CEE) como referente. Esto exigía inevitablemente intentar converger lo máximo posible con Europa, lo que obligaba prestar especial atención al control de los dos grandes desequilibrios económicos que existían: inflación y déficit comercial.
2. Distinguir entre medidas de saneamiento destinadas a resolver las inestabilidades más inmediatas, y medidas estructurales, para corregir los fallos de más enjundia vinculados al funcionamiento del sistema económico y del tejido productivo. Por cuestiones de racionalidad y eficiencia económica, las primeras deberían ser de aplicación instantánea, mientras que las segundas tendrían que planificarse para un horizonte temporal mayor.
3. Considerar la lucha contra la inflación no como una opción política sino como una cuestión de vida o muerte. La estabilización de la economía debía apoyarse no en una política sino en un *cocktail* de políticas que deberían incluir medidas de política monetaria, presupuestaria y de rentas. Era necesario restringir las disponibilidades líquidas de los agentes económicos, promover medidas de equilibrio presupuestario y contener los costes de producción.
4. Fijar un tipo de cambio realista de la peseta y relajar la política arancelaria y de protección comercial. Era necesario aumentar las exportaciones y mejorar el fuerte desequilibrio comercial existente.
5. Modernizar las instituciones económicas y recomponer la estructura productiva del país dentro de los parámetros del libre mercado.

Bajo estos principios generales, el PSRE establecía cinco campos de acción más específica, considerados irrenunciables para mejorar la estructura productiva y social del país. Estas medidas más concretas se resumen en las siguientes:

- Mejorar las técnicas presupuestarias y del control del gasto público. Se consideraba sensato, además de contener el gasto público total, racionalizar su composición, aumentando los gastos de inversión y educación y refrenando los gastos corrientes.
- Modernizar el sistema fiscal aproximándolo a los existentes en los países del entorno europeo. Esto incluía una revisión en profundidad de la propia Administración Tributaria y sus procedimientos y criterios organizativos.
- Liberalizar y reformar el sistema financiero. Un sistema productivo solvente exigía tener un sistema financiero desarrollado, flexible y operativo.
- Definir un nuevo marco de relaciones laborales tendente a flexibilizar las condiciones de trabajo y de despido. Asimismo, consideraba necesaria la redacción de un Estatuto que regulase los derechos y deberes de los trabajadores en el nuevo marco de libertades políticas y sindicales.
- Establecer un sistema de control de la eficiencia de la empresa pública, así como el otorgamiento de un Estatuto de la Empresa Pública que definiese los límites de su actuación y valoración de sus actividades y resultados.
- Realizar adaptaciones en la estructura productiva del sector energético, industrial y agrario. En el primero, se reconocía la necesidad imperiosa de reducir su dependencia del exterior y de reducir la cantidad de energía respecto al PIB, es decir, hacer más eficiente el tejido productivo nacional. En el segundo, se vislumbraba la necesidad de realizar un profundo proceso de reconversión industrial de los sectores más penalizados por la competencia internacional, así como la identificación y potenciación de los sectores de futuro. Por último, se consideraba de interés liberalizar la producción y comercialización agrícola.

4. EL CONTENIDO DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA: LA REFORMA FISCAL Y EL RESTO DE PROPUESTAS

Durante los días 8 y 9 de octubre de 1977, el Gobierno y los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria se reunieron en el Palacio de la Moncloa. Durante esos dos primeros días se hicieron importantes avances. Después de un intenso debate se alcanzó el consenso en tres de los pilares fundamentales de la discusión: en el diagnóstico de la situación económica, calificada como grave; en los principios que debían inspirar las soluciones, que no eran otros que los de la economía de libre mercado y, por último, en que los costes derivados del ajuste debían ser repartidos de modo equitativo entre los distintos grupos sociales. A partir de esas premisas, los sucesivos días se dedicaron a plasmar de todo un programa de saneamiento y reestructuración de la economía española. Era un plan ambicioso como requería la situación e incluía medidas de muy amplio alcance: presupuestarias, de seguridad social, monetarias y del sector financiero, educativas, de urbanismo y vivienda, políticas sectoriales agrícolas, industriales y pesqueras, medidas relacionadas con la empresa pública o incluso preceptos relacionados con las recientemente estrenadas libertades democráticas. En definitiva, un paquete integral del máximo calado que pretendía asegurar el consenso político global sobre materias que debía regir la vida de los españoles a partir de entonces. A continuación pasamos a describirlas.

4.1. LAS MEDIDAS DE NATURALEZA NO PRESUPUESTARIA

Con la pretensión de realizar los ajustes necesarios ante los desequilibrios que presentaba la economía se consensuaron medidas de choque que se esperaba tuviesen un impacto inmediato sobre la tasa de actividad.

4.1.1. Flexibilización laboral

En el ámbito laboral se propuso su flexibilización. Con ello se pretendía iniciar el desmantelamiento de las rigideces en el mercado de trabajo heredadas del franquismo, donde era prácticamente imposible echar a un trabajador y donde los contratos laborales nacían con pretensión vitalicia. En concreto, se autorizó la contratación temporal, por un plazo máximo de dos años, para los empleos que se originasen a partir del uno de noviembre de 1977, siempre, eso sí, que los mismos fuesen cubiertos con trabajadores que desempeñasen por primera vez un trabajo. Con esta medida, se trataba de facilitar la inserción laboral de los más jóvenes.

Para estos empleos, además, el Estado se comprometía, con cargo a los recursos de la Seguridad Social, a pagar el 50% de las cotizaciones que se devengasen. Asimismo, los Pactos recomendaban el establecimiento de un mayor control sobre las prestaciones por desempleo, control que se debería llevar a cabo conjuntamente por sindicatos, empresarios y otras fuerzas sociales.

4.1.2. Estabilidad de precios

Dentro del ámbito del control de la inflación, uno de los frentes de ataque recogidos en los Pactos fue el de las políticas de rentas. Estas medidas, entendidas como controles directos sobre el incremento de los sueldos, tenían una pretensión cortoplacista y se encuadraban dentro de la categoría de medidas coyunturales. Con una inflación del 25% en 1977, los Pactos establecieron el criterio de que el crecimiento de la masa salarial bruta —es decir, incluidas las cotizaciones sociales y las cargas fiscales— en 1978 no debería superar en ningún caso el 20%. Para asegurar el cumplimiento de esta norma, se reconocía la capacidad del Estado para retirar las ayudas crediticias y fiscales a aquellas empresas que no cumplieran con ese precepto. Para comprometer a los sindicatos con ese objetivo, se autorizó a las empresas a reducir sus plantillas hasta en un 5% si, por presiones sindicales, se veían obligadas a transgredir esos límites. Además, con objeto de flexibilizar la instauración de este control de los salarios, el Gobierno se reservó la potestad de modificar el límite del 20% a la baja¹⁰. Para evitar distribuciones muy desiguales de ese incremento de la masa salarial, los Pactos recomendaban que al menos la mitad del incremento de la masa salarial se repartiese de manera lineal entre todos los trabajadores.

Dentro de las medidas antiinflación se incorporaron otras disposiciones que merecen especial mención. Así, por ejemplo, se planteó el mantenimiento transitorio durante 1978 de los precios de productos considerados estratégicos en la formación del índice de precios al consumo (IPC) y de bienes y servicios provistos monopolísticamente. Otra medida de importancia consistió en indexar los salarios en los convenios según la inflación prevista y no respecto a la inflación pasada, como había sido lo habitual hasta 1977. Esta iniciativa sirvió para quebrar la espiral inflacionista de los salarios. En el ámbito de la política monetaria, el control de la inflación exigía restringir la liquidez de la

¹⁰ En concreto, esta posibilidad se estableció por sí, entre diciembre de 1977 y junio de 1978, la inflación superaba el 11.5% y siempre que 1977 terminase con un incremento en el nivel general de precios en torno al 30%.

economía y evitar una excesiva monetarización del déficit. Conscientes de esto, los Pactos limitaron el incremento de la masa monetaria en 1978 al 17% anual, restringiendo el recurso del Tesoro Público al Banco de España a 14,000 millones de pesetas de entonces (171,46 millones de dólares)¹¹, además de crear una Comisión Parlamentaria para ejercitar el control del poder legislativo sobre la política monetaria y el sistema financiero.

4.1.3. Mercados financieros

En la órbita de los mercados financieros se estableció el compromiso de que, antes del 31 de marzo de 1978, el Gobierno enviaría a las Cortes un proyecto de ley para regular el Banco de España y el órgano rector del crédito oficial. Asimismo, se adquirió el compromiso por parte del Gobierno de establecer, antes de un mes, las medidas necesarias para que las Cajas de Ahorros pudieran prestar especial atención a la financiación de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), a la de los compradores de vivienda habitual y a los sectores agrícola y pesquero. Dentro del mercado de capitales, se potenció la emisión de renta fija además de revisar las funciones de sus Agentes Mediadores y la legislación referida a la inversión colectiva. También se estableció el compromiso de eliminar las trabas legales y administrativas del mercado de préstamos hipotecarios.

4.1.4. Seguridad Social

En el ámbito de la Seguridad Social, se plantearon cambios importantes en sus facetas de financiación, prestaciones, gestión y control e inspección. Comenzando con la financiación, se comprometió el establecimiento de un sistema de cotización con arreglo a criterios de progresividad, fundamentado en fórmulas de estratificación de las cotizaciones por módulos retributivos según el salario real del trabajador. Asimismo, la aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad se elevaría desde el 3.5% de 1977 al 8.2% de 1978 y hasta el 20% de 1983. En lo referente a las prestaciones, se revisó el sistema de ayuda familiar y se estableció la obligación de que el Estado se hiciese cargo sucesivamente de la financiación del seguro de desempleo. En este mismo orden de cosas, se ampliaron los plazos de prestación del subsidio de desempleo para categorías laborales de especial dificultad. En materia de pensiones,

¹¹ Siempre que se dé una cifra en pesetas, entre paréntesis se ofrecerá su equivalente en dólares estadounidenses de 1977. En concreto, siguiendo a Carreras y Tafunell (2005), el tipo de cambio que utilizamos en este documento es el de 81.65 pesetas por dólar, tipo de cambio entre peseta y dólar en 1977.

se incrementó su masa global para 1978 en un 30%. En el área del control y gestión, se determinó que los gastos de la Seguridad Social pasarían a tener control parlamentario y que la vigilancia de su gestión correspondería a la Intervención General del Estado como cualquier otro gasto del Estado. Se contrajeron también compromisos para aumentar la eficacia en la recaudación y en la detección de comportamientos fraudulentos.

4.1.5. Otras medidas económicas

Junto a todo lo anterior, se consensuaron también otras políticas como la educativa, la política de urbanismo y vivienda y las políticas sectoriales, donde se pactaron líneas de actuación en agricultura, pesca y comercialización. Por otro lado, se adquirió el compromiso de remitir a las Cortes, antes de que terminase el año, un Nuevo Plan Energético que buscaría ser compatible con el medio ambiente y disminuir la intensidad y elasticidad del consumo energético. Para ello, se consideraba muy importante diversificar las fuentes energéticas así como el origen de las mismas, además de promover la investigación y el desarrollo de las fuentes alternativas de energía. En esta búsqueda de la eficiencia se pactaron algunos compromisos relacionados con la energía eléctrica y nuclear.

Otro campo de interés fue el dedicado a la empresa pública. En este particular, el Gobierno se comprometió a que antes del 30 de junio del año siguiente (1978) mandaría a las Cortes un Proyecto de Ley de Estatuto de la Empresa Pública. Este Estatuto debería establecer el control parlamentario de la actividad de este tipo de empresas y el sometimiento de las mismas a los requerimientos de la Administración Pública, tanto en lo referente a su coordinación como en lo que respecta a su control financiero, que debería realizarse de acuerdo con lo establecido en la Ley Presupuestaria.

Se entendía también que ese Estatuto de la Empresa Pública debería regular la forma en que se regionalizaría la inversión pública realizada por este tipo de empresas, con objeto de no generar discriminaciones territoriales. Por otro lado, los Pactos reconocían como absolutamente imprescindible el que el referido Estatuto recogiera un régimen de incompatibilidades para los miembros de sus Consejos de Administración. En este mismo contexto, para evitar la aparición de comportamientos fraudulentos, los Pactos consensuaron que la compra-venta de empresas o de activos por parte del Sector Público debería someterse a estrictos sistemas de valoración.

5. LAS MEDIDAS PRESUPUESTARIAS DE LOS PACTOS

De todas las propuestas consensuadas en los Pactos de la Moncloa, las más conocidas son con toda seguridad las presupuestarias, y dentro de estas, las de reforma fiscal. En buena parte, la explicación debe buscarse en el perfil hacendístico del principal promotor intelectual de los Pactos de la Moncloa: el profesor Fuentes Quintana¹². Otra razón que explica este hecho es el largo periodo de gestación y el alto grado de elaboración que, como comprobaremos más adelante, exigieron los contenidos tributarios.

12 Enrique Fuentes Quintana fue uno de los economistas de la segunda mitad del siglo XX con mayor influencia académica y social en España. La Hacienda Pública fue su principal campo de estudio a lo largo de su larga vida laboral. Nació el 13 de diciembre de 1924 en Carrión de los Condes (Palencia), posteriormente estudió en la Universidad Complutense de Madrid en la que se doctoró en Derecho (1948) y en Ciencias Políticas y Económicas (1956). Fue catedrático de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Valladolid (1956-1958), catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad Complutense de Madrid (1958-1978), catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (1978-1990) y fue profesor emérito de esta misma Universidad desde 1990. *Doctor Honoris Causa* por las Universidades de Valladolid (1990), Oviedo (1991), Sevilla (1993), Castilla-La Mancha (1995), Zaragoza (1995), Santiago de Compostela (1996) y Alcalá de Henares (1996). Dentro de la Administración Pública, en 1951 ingresó por oposición al cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado. Como miembro de ese cuerpo, dirigió el Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio donde editó, entre 1958 y 1970, la revista *Información Comercial Española*. De ahí pasó a ser director del Instituto de Estudios Fiscales donde creó la prestigiosa revista *Hacienda Pública Española*, así como otras colecciones editoriales y publicaciones. Fue también Director General de la Fundación de las Cajas de Ahorros, conocida actualmente como FUNCAS donde puso en funcionamiento otra prestigiosa revista económica: *Papeles de Economía Española*, además de publicaciones especializadas en el sector financiero como *Perspectivas del Sistema Financiero* y *Cuadernos de Información Económica* o de economía regional como *Economía de las Comunidades Autónomas*. En 1977 fue nombrado Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía, cargo desde el cual promovió política y técnicamente los Pactos de la Moncloa. Su valía profesional le valió numerosas y merecidas distinciones, como por ejemplo el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales (1989), el Premio Jaime I de Economía (1993), el Premio de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla y León (1994), el Premio de Economía de Castilla y León Infanta Cristina (1995) y el Premio Rey Juan Carlos I de Economía (1998). Otros galardones por sus servicios a España son la Gran Cruz de Alfonso X El Sabio, la Gran Cruz de la Orden de Carlos III, la Gran Cruz del Mérito Civil y la Gran Cruz de Enrique el Navegante. Entre sus actividades intelectuales, antes de su fallecimiento, estuvo la de ocupar el cargo de Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. El profesor Fuentes Quintana falleció el 7 de junio de 2007, a los 83 años de edad.

5.1. EL GASTO PÚBLICO

Empezando por el lado del gasto público, una de las preocupaciones que destilaban los Pactos de la Moncloa era la forma de mejorar su control. Con este fin, establecieron las siguientes directrices:

- Presupuestar a partir de 1979, siguiendo las técnicas de *Presupuesto por Programas*, en al menos tres áreas: sanidad, seguridad social y obras públicas y, cuando fuese técnicamente factible, también en educación¹³.
- Desarrollar, antes de transcurridos seis meses, las normas relacionadas con los controles de legalidad, auditoría y eficacia que se habían recogido apenas un año antes en la Ley General Presupuestaria (LGP).
- Asegurar la independencia de las funciones de los miembros del futuro Tribunal de Cuentas que la Constitución Española crearía un año después. Anticipándose a la propia creación de este organismo, se estableció el compromiso de respetar la independencia de sus funciones y la eficacia del control que se suponía debía ejercer¹⁴.
- Crear Subcomisiones, dentro de las Comisiones Parlamentarias, que asegurasen el control parlamentario del gasto público. En particular, se recogía expresamente la necesidad de crear tres subcomisiones que deberían ocuparse de los temas siguientes:

13 En España el Presupuesto por Programas se incorporó por primera vez, como forma general de presupuestación, por la Ley General Presupuestaria que se aprobó el 4 de enero de 1977, es decir, menos de un año antes de firmarse los Pactos de la Moncloa. No obstante, esta Ley General Presupuestaria remitía a futuros reglamentos la regulación del sistema. La Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1984 fue la que estableció, por primera vez, el carácter vinculante y general de los presupuestos por programas para los departamentos ministeriales y demás organismos públicos. Los Pactos de la Moncloa sembraron esa semilla.

14 El Tribunal de Cuentas es un Órgano Constitucional del Estado que, previsto en los artículos 136 y 153.d de la Constitución Española de 1978, se define como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del Sector Público. Este organismo se sitúa en la órbita del Poder Legislativo y depende directamente de las Cortes Generales -aunque no es un órgano propio del Parlamento Nacional-. Está formado por doce miembros -los Consejeros de Cuentas-, quienes son designados seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado.

- Subvenciones y transferencias a empresas y organismos públicos
- Gastos fiscales
- Retribuciones del personal del sector público

De las tres, llaman especial atención las dos primeras, ya que subyace en ellas un afán de control de partidas monetarias destinadas normalmente a promover actividades privadas con dinero público. Los gastos fiscales, que suponían una importante renuncia de ingresos públicos instrumentados a través de los impuestos, recibieron una especial atención. Esto fue una novedad significativa que tenía como objetivo desenmascarar las ayudas y beneficios fiscales que, al estar a caballo entre el gasto y el ingreso, habían conseguido permanecer escondidas durante mucho tiempo bajo el velo de la opacidad informativa. Muchos de estos incentivos, exenciones, bonificaciones y deducciones se habían instalado en los impuestos españoles más por un acarreo histórico de privilegios, como reconocía el profesor Fuentes, que por justificaciones de naturaleza económica. Este control derivaría años después en la obligación efectiva de discutir anualmente en el Parlamento el Presupuesto de Gastos Fiscales. Hábito, sin duda, muy saludable.

5.2. LA REFORMA FISCAL

La política fiscal era la otra Gran Política, que a los ojos de Gobierno y partidos políticos firmantes de los Pactos, ayudaría a superar la crisis. Esta política se definió atendiendo a las siguientes directrices:

- Introducir, de una vez por todas, un sistema fiscal más coherente que aproximase al país a su entorno europeo. Esta necesidad de reforma fiscal daba un especial protagonismo a tres figuras impositivas: el Impuesto Personal sobre la Renta (IRPF), el Impuesto de Sociedades (IS) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Estas tres grandes figuras deberían estar jalonadas por otros impuestos de control, como eran el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) y el Impuesto sobre Sucesiones (ISC), o de penalización, como los impuestos destinados a gravar consumos indeseables como las bebidas alcohólicas o el tabaco. Asimismo, la Administración Tributaria debería ser replanteada desde cero, definiéndose desde criterios organizativos más eficaces.
- Establecer un IRPF de naturaleza global, personal y progresiva, que absorbería los cinco impuestos de producto existentes hasta

el momento¹⁵. También se aceptó el compromiso de que los tipos efectivos que recayesen sobre las rentas modestas deberían ser inferiores a los vigentes en 1977. Este futuro IRPF debería aplicarse de manera generalizada para lo cual era necesario mejorar los sistemas de control de rentas declaradas y establecer unos tipos efectivos razonables, alejados de niveles confiscatorios.

- Aprobar la aplicación de un Impuesto definitivo sobre el Patrimonio (riqueza) que debería estar armonizado con el IRPF para evitar situaciones confiscatorias. Este IP se aplicaría sobre bases reales, es decir, sobre el valor de mercado de los bienes patrimoniales.
- Simplificar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y coordinarlo con el que sería el nuevo IP.
- Comprometerse a presentar a las Cortes, a lo largo de 1978, dos proyectos de reforma: uno para modificar el Impuesto sobre Sociedades y el otro para reformar la imposición indirecta. La imposición indirecta debería fundamentarse en un IVA, alejado del por entonces vigente Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE) que, con una estructura en cascada, era fuertemente distorsionante.

Sobre estas bases, otro de los compromisos que se consensuaron hacía referencia a la estructura recaudatoria del nuevo sistema fiscal. La recaudación del nuevo sistema debería conseguir un reparto paritario entre imposición directa e indirecta e incrementar la presión fiscal a lo largo de 1978 en al menos un punto porcentual respecto a 1977.

Como reconoce el profesor Fuentes (2002), el proceso reformador que se acaba de describir, consensuado en los Pactos de la Moncloa, registró dos fases en su aplicación. La primera de estas fases se realizó a través de la llamada *Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal*. La segunda fase correspondió al desarrollo de las leyes y reglamentos del IRPF y el IS, ejes fundamentales sobre los giraba la nueva estructura impositiva.

15 El impuesto precedente llamado, desde 1972, Impuesto General, agrupaba 5 impuestos reales distintos que gravaban cada fuente de renta de modo independiente: Rendimientos Rústicos, Rendimientos de Bienes Urbanos, Rendimientos del Trabajo, Rendimientos del Capital y Rendimientos de Actividades Comerciales e Industriales. Para dar una idea de su escasa aplicación, en 1972 se presentaron por este impuesto 350,761 declaraciones de las que resultaron con cuota positiva sólo 29,389.

5.2.1. *La Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal*

Si los Pactos se firmaron el 25 de octubre de 1977, las medidas fiscales que contenían se comenzaron a aplicar tan solo 22 días después, el 16 de noviembre de ese año, con la publicación de la Ley sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal (Ley 50/1977) en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Sin duda, desde el gobierno de la nación se era consciente de que el calendario de los cambios era un factor determinante en el éxito de las iniciativas reformistas de los Pactos de la Moncloa. Había que actuar rápido y de modo coordinado. El objetivo de tanta premura era no dejar enfriar los ánimos por el cambio, lo que sirvió para dar credibilidad inmediata al proceso de reforma fiscal y borró el escepticismo de la conciencia colectiva.

Desde la perspectiva que da el tiempo, podemos asegurar que la aprobación de la Ley 50/1977 fue una jugada maestra que marcó el punto sin retorno de la modernización del sistema fiscal español. Su aprobación cambió de raíz las reglas del juego de la relación entre administrados y Administración. Su contenido se componía de dos tipos de disposiciones: unas de carácter coyuntural y otras de carácter estructural. Las primeras tenían como objetivo permitir, de modo inmediato, una mayor capacidad de acción al Sector Público. Las segundas, por el contrario, respondían a metas más permanentes como era la creación de una infraestructura instrumental que permitiese la aplicación exitosa de la reforma y el fortalecimiento del aparato administrativo del Estado. De las siete disposiciones aprobadas por la Ley 50/1977, y que describimos a continuación, las cuatro primeras son coyunturales y las tres últimas estructurales¹⁶. Su contenido se puede resumir en:

- Establecer, por primera vez en la historia tributaria española, un impuesto sobre la riqueza. Con este objeto, los primeros 12 artículos de la ley regulaban el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas. No obstante, se establecía que este sería excepcional y transitorio hasta la aprobación del impuesto definitivo sobre el patrimonio comprometido en los Pactos de la Moncloa. Estaba claro que con la incorporación de este tributo apenas tres semanas después de la aprobación de los Pactos, no se quería retrasar el establecimiento de un impuesto, que como este, generaba una gran polémica, sobre todo en los sectores más influyentes y pudientes de la sociedad. Su establecimiento respondía a los valores y principios

¹⁶ Para un análisis desde la perspectiva jurídica de las medidas de la Ley 50/1977 se puede consultar varios autores (1977).

hacendísticos entendidos como modernos en 1977¹⁷.

- Aprobar un impuesto extraordinario sobre determinadas rentas del trabajo personal, que afectó exclusivamente a los contribuyentes mejor ubicados en la distribución de la renta: los presidentes y vocales de los consejos de administración y aquellos que en 1978 obtuviesen unas rentas superiores a 750,000 pesetas (9,185.54 dólares), cantidad relativamente elevada si tenemos en cuenta que la ganancia anual media por trabajador en 1978 ascendió a 404,190 pesetas (4,950.3 dólares) [Carreras A. y Tafunell X.(2005)].
- Incrementar el impuesto sobre el lujo. Este incremento afectó a la adquisición de vehículos de turismo, la compra de bebidas alcohólicas, la tenencia de aviones y la posesión de embarcaciones de recreo. El incremento se llevó a cabo tanto por un endurecimiento de la valoración de las bases imponibles como por una subida de los tipos de gravamen.
- Establecer medidas de fomento del empleo en virtud de las cuales las personas físicas o jurídicas podrían deducir de las cuotas de sus respectivos impuestos el 20% de las retribuciones correspondientes a cada nuevo puesto de trabajo efectivamente incrementado.
- Conceder una amnistía fiscal, al permitir regularizar la situación tributaria de cualquier contribuyente, persona física o jurídica, sin

17 No obstante, los avatares posteriores sufridos por este impuesto no pueden calificarse de exitosos, entre otros motivos porque, a partir de las reformas de E.E.U.U. y Gran Bretaña a medidas de los años ochenta, los principios inspiradores de la Hacienda Pública no tardaron en cambiar hacia la búsqueda de mayores cotas de eficiencia asignativa. A la fecha, debe reconocerse el fracaso de la implantación de este impuesto. Buena prueba de ello es el hecho de que nunca se llegó a redactar la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio Definitivo que se comprometió en los Pactos de la Moncloa y, aún en 2007, el impuesto sobre el patrimonio que se liquida anualmente en España es, con mínimas variaciones, el impuesto sobre el patrimonio transitorio y extraordinario que se aprobó en 1977. Por otro lado, el papel eminentemente de control que se atribuía a esta figura impositiva quedó muy mermado tras su cesión a las Comunidades Autónomas. Además, se trata de un impuesto en franco retroceso en Europa, pues la mayoría de los países que lo tenían incluido en su marco tributario lo están desmantelando. Si hasta ahora España se había destacado ya como uno de los cinco países de toda la UE que se aferran a un gravamen sobre el patrimonio, en breve, puede convertirse en el único Estado de los Veinticinco en contar con este impuesto. Finlandia y Luxemburgo lo eliminaron en 2006. Suecia anunció el recorte en 2007, del tipo máximo del gravamen a la mitad (hasta el 0.75%), para pasar, posteriormente, a su total erradicación. Y Francia ha visto cómo su Senado daba el visto bueno a un informe de la Comisión de Economía para sumarse a la tendencia internacional de eliminación del tributo.

sanción ni recargo alguno durante el primer trimestre de 1978. Con esto, el Estado pretendía marcar un nuevo marco de relaciones entre los contribuyentes y la Administración Tributaria democrática. La pretensión era hacer “borrón y cuenta nueva” para señalar a los ojos de los contribuyentes la llegada de los nuevos tiempos, con reglas del juego también nuevas.

- Reconocer en el ordenamiento penal la figura del delito fiscal a través de dar una nueva redacción al artículo 319 del Código Penal incorporándose en esa categoría delictiva tanto la defraudación en el pago de tributos como el disfrute indebido de beneficios fiscales por un valor superior a dos millones de pesetas de entonces (24,494.8 dólares).
- Levantar el secreto bancario y establecer la obligación de colaborar en la gestión tributaria por parte de todo el sistema financiero. Con este precepto se terminó con una normativa que durante décadas había atado de pies y manos a la por entonces llamada Inspección de los Tributos, para aplicar correctamente el sistema tributario.

La lectura de los puntos anteriores da una idea de lo relevante de los cambios introducidos tan solo tres semanas después de la aprobación oficial de los Pactos de la Moncloa.

5.2.2. Los desarrollos normativos de los dos impuestos estrella de la reforma: el IRPF y el IS

La segunda fase de la reforma se concentró en el desarrollo normativo de los dos impuestos principales comprometidos en los Pactos: el IRPF y el IS. No obstante, la aplicación efectiva de estos nuevos impuestos requerían al menos dos premisas previas: mejorar el sistema de información por parte de la administración y mejorar los efectivos personales en aras de una mayor eficiencia en la gestión, recaudación e inspección de los impuestos. Afortunadamente, antes de terminar 1977, el Ministerio de Hacienda había puesto en funcionamiento el *Centro de Proceso de Datos*, que aunque manifiestamente mejorable, supuso la base de partida para el desarrollo de un sistema centralizado de información tributaria, especialmente útil en la aplicación del futuro IRPF.

Por otro lado, la regla que hasta finales de 1976 había utilizado la Hacienda Pública Española para gestionar sus efectivos obedecía al principio “un Impuesto, un Cuerpo; un Cuerpo, una Dirección General” [Fuentes (2002)]. El seguimiento de este principio organizativo había

desmenuzado a la Administración Tributaria española en compartimentos estancos inconexos, entrando en claro conflicto con el principio de unidad que exigía un sistema fiscal moderno. Afortunadamente, meses antes de la firma de los Pactos, la unificación de los múltiples Cuerpos inspectores se consiguió con la creación del *Cuerpo de Inspectores Financieros y Tributarios*.

Tales mejoras en la organización de la Administración Tributaria facilitaron, sin duda, la operativa de los impuestos sobre la renta que se consensaron en los Pactos. La Ley reguladora del IRPF se estableció al año siguiente de la firma de los Pactos con la aprobación de la Ley 44/1978 del 8 de septiembre. La modificación parcial del IS se realizó casi tres meses después, el 27 de diciembre, con la Ley 61/1978. Para la aprobación del IVA aún se tuvo que esperar a 1986, fecha del ingreso de España como miembro de pleno derecho en la Comunidad Económica Europea. Ese ingreso exigía como requisito previo la aprobación de un impuesto sobre el valor añadido, condición que España cumplió meses antes con la aprobación de la Ley 30/1985. Con la promulgación de estas leyes se puso en funcionamiento la estructura fiscal que surgió de los Pactos de la Moncloa. Aún para 2007, el sistema fiscal español sigue descansando sobre esas tres figuras impositivas: el impuesto sobre la renta personal, el impuesto sobre beneficios societarios y el impuesto sobre el valor añadido.

6. LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA FISCAL: EL PROFESOR FUENTES QUINTANA Y EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

Leyendo las páginas precedentes uno podría pensar que las medidas tributarias recogidas en los Pactos de la Moncloa, aunque prolijas, fueron fáciles de diseñar, consensuar y aprobar. La verdad es otra, ya que las deficiencias que presentaba el sistema tributario español había puesto al sistema fiscal en el candelero del debate político y económico desde mediados de la década de los sesenta [Comin (2007)]. Dejando al margen algunas intenciones de reforma fiscal poco fructíferas, como la llevada a cabo en 1964, la gestación propiamente dicha de la reforma fiscal contenida en los Pactos de la Moncloa debe buscarse allá por 1972. Fue en el mes de julio de ese año cuando, aún siendo Jefe del Estado el General Franco, el Ministro de Hacienda de entonces, Monreal Luque, encargó al profesor Fuentes Quintana, Director del Instituto de Estudios

Fiscales (IEF) desde 1969, un estudio para iluminar el “estado de salud” del sistema tributario español. Recibido el encargo, con la ayuda de un nutrido grupo de profesores universitarios, el Informe se concluyó en abril de 1973¹⁸.

Como reconoce el propio profesor Fuentes (2002), se trataba de un informe estrictamente confidencial “por expreso deseo del Ministro de Hacienda, con ejemplares numerados al efecto y reproducidos en fotocopia”. Este informe recibiría la denominación de *Libro Verde* por el color de las portadas con las que se encuadernó. El contenido del *Libro Verde* terminó por presentarse a un selecto grupo de asistentes en una sesión maratónica, el 28 de abril de 1973 en la localidad madrileña de Buitrago. En este grupo de trabajo participaron además del Ministro, el Secretario General Técnico del Ministerio, Francisco Fernández Ordóñez, el propio Fuentes Quintana y Manuel Lagares, por aquel entonces subdirector del IEF. Durante los meses sucesivos hasta junio de 1973, la presentación y discusión de los contenidos del *Libro Verde* se fueron extendiendo a otros altos funcionarios del Ministerio y a miembros de la Comunidad Académica. De modo que al finalizar el verano de 1973, el *Libro Verde* estaba listo para su presentación, análisis y discusión por el gobierno de la nación.

Como confirma el profesor Fuentes (2002), el *Libro Verde* efectivamente llegó a presentarse personalmente al Jefe del Estado, es decir al General Franco en una reunión que duró hora y media, la tarde del 11 de junio de 1973. Al día siguiente de esa presentación Monreal Luque, el Ministro de Hacienda que había encargado su realización, fue cesado. Meses después, el Ministro que le sucedió tuvo la osadía de repartir el *Libro Verde* en un Consejo de Ministros. El resultado también fue su cese inmediato. Para no dejar rastro, el *Libro Verde* fue “sentenciado” a morir guillotinado¹⁹. Evidentemente, ante semejante panorama el impulso de la

18 La lista de colaboradores del informe de 1973 es amplia. A título ilustrativo, y sin ánimo de ser exhaustivo, en el equipo participaron entre otros los profesores y funcionarios César Albiñana, Manuel Lagares, José Antonio Antón, Javier Paramio, Jorge Pereira, Javier Moral, Victorio Valle, Francisco Castellanos y José Sevilla. Sin duda, un trabajo en equipo.

19 Afortunadamente algunos de los más allegados al Libro Verde contravinieron “la sentencia” y consiguieron salvar de la guillotina algunos ejemplares. Esto permitió que en 2002, siendo yo Subdirector General de Estudios Tributarios del IEF, se publicase una edición especial del Libro Verde y su actualización posterior, conocida como Libro Blanco. Con esta edición se hizo un homenaje al Libro Verde y a sus autores aprovechando la conmemoración de los 25 años de la Reforma Fiscal de 1977. Como responsable del área

reforma se frenó y a partir de entonces cualquier proyecto de reformar el sistema fiscal en el Ministerio cayó en el olvido.

Afortunadamente, a pesar del abandono de la reforma por parte del Ministerio, esta se mantuvo viva por el profesor Fuentes y su equipo. Lejos de amedrentarse, el equipo del IEF inició una intensa campaña de divulgación de los contenidos del informe en distintos foros, tanto académicos como políticos. Entre los convencidos por las explicaciones del profesor Fuentes se encontraron personas que resultaron tener posteriormente una enorme relevancia política, como el propio Adolfo Suárez o Fernández Ordóñez. A pesar del empuje del profesor Fuentes, la recuperación de la reforma fiscal para la agenda política tuvo que esperar algo más de dos años.

En 1976, muerto ya Franco, el ministro Villar Mir solicitó al profesor Fuentes, que seguía siendo el director del Instituto de Estudios Fiscales, la puesta al día del informe de 1973. Surgió así una versión actualizada a finales de 1976, conocida en esta ocasión como *Libro Blanco*, también por el color de sus cubiertas. El *Libro Blanco*, de volumen significativamente más reducido, contenía las propuestas del *Libro Verde* resumidas y actualizadas e incorporaba, como aspecto diferencial, una valoración de la crisis económica iniciada en 1973 y que, por una cuestión de proximidad cronológica, el *Libro Verde* no pudo introducir.

Los libros Verde y Blanco fueron el soporte técnico de la reforma fiscal española de 1977; y el profesor Fuentes y su equipo, la tripulación que supo llevar al barco del cambio fiscal a buen puerto. La elección de un académico de la categoría del profesor Fuentes como timonel de ese proceso, fue, sin duda, una de las claves del éxito de la reforma y de los propios Pactos de la Moncloa. Esa elección aseguró el rigor y la solvencia técnica de las propuestas de reforma fiscal, sin las que el proceso hubiese fracasado con toda seguridad. Sin embargo, también es cierto que la solvencia técnica de una propuesta no era suficiente para su aprobación. Indiscutiblemente, se necesitaron fuertes dosis de decisión política. Afortunadamente, en esta ocasión la capacidad analítica y la capacidad política se combinaron oportunamente. Gracias a ello, la vida de los españoles mejoró.

de publicaciones durante ese período debo decir que la tarea de búsqueda del ejemplar superviviente y recomposición del mismo no fue tarea fácil y, si se consiguió, fue gracias al buen hacer y a las habilidades del personal de publicaciones del IEF. Sirva esta mención como reconocimiento de su trabajo.

7. COMENTARIOS FINALES

Los Pactos de la Moncloa representaron el consenso político que sobre “lo económico” reclamaba España a mediados de los años setenta del siglo pasado, justamente en plena transición a la democracia desde un régimen autoritario. En este capítulo se ha pasado revista a sus contenidos así como al contexto político y económico en los que los Pactos tuvieron lugar. Es importante hacer notar que al dedicar esfuerzos políticos para corregir problemas económicos, los Pactos de la Moncloa consiguieron acercar la Gran Política al pueblo llano, legitimando a los ojos de la sociedad civil española la democracia multipartidista recién estrenada. No en vano, un año después de la firma de los Pactos de la Moncloa, la Constitución Española de 1978 resultó refrendada por más del 87% del electorado. Este activo político no debe soslayarse pues tras 36 años de régimen dictatorial, la sociedad española había perdido los hábitos y prácticas democráticas.

En ese sentido, podemos decir que los Pactos de la Moncloa, además de facilitar la “papeleta económica” de los españoles, ayudaron, sin ninguna duda, a asentar y consolidar la democracia que hoy se disfruta en España. En definitiva, una historia apasionante que describe cómo política y economía pueden combinarse para mejorar la vida de los pueblos y sus gentes. Sin duda, eso exigió una clase política responsable, con altura de miras y generosa; afortunadamente la España de la Transición la tuvo.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Bolloten B. (1997), *La Guerra Civil Española. Revolución y Contrarrevolución*. Alianza Editorial.
- Carreras A. y Tafunell X. (coordinadores) (2005), *Estadísticas históricas de España, Siglos XIX y XX*. Fundación BBVA.
- Comín F. (2007), “Arriving at a political consensus: The Moncloa’s pacts, joining the European Union and the rest of the journey”, en Martínez-Vázquez y Sanz (editores), *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges*. Studies in Fiscal Federalism and Local State Finance. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Fuentes Quintana, E. (1995), “Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978” en Fuentes Quintana, E. (editor). *La Economía como Profesión*. Colección Economía y Economistas Españoles, volumen 8. Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).
- Lagares, M. (1995), “La Modernización del Sistema Fiscal Español en la Democracia” en Fuentes Quintana, E. (editor). *La Economía como Profesión*. Colección Economía y Economistas Españoles, volumen 8. Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).
- Montoliú P. (1999), *Madrid en la Guerra Civil. Los protagonistas*. (volumen II). Serie Periodismo Histórico. Editorial Sílex.
- Moa P. (1999), *1934: Los Orígenes de la Guerra Civil Española*. Ediciones Encuentro. Madrid.
- Moa P. (2003), *Los Mitos de la Guerra Civil*. Editorial la esfera de los libros sección historia. Madrid.
- Moa P. (2004), *1934: Comienza la Guerra Civil: El PSOE y la Izquierda emprenden la contienda*. Altea. Barcelona.
- Monteliú P. (1998), *Madrid en la Guerra Civil. La historia (volumen I)*. Sílex. Madrid
- Monteliú P. (1999), *Madrid en la Guerra Civil. Los protagonistas (volumen II)*. Sílex. Madrid.
- Preston P. (1998), *Las tres Españas del 36*. Colección Así Fue. Plaza y Janes.
- Rojo, L. A. (1987), “La crisis de la Economía Española, 1973-1984”, en Jordi Nadal, Albert Carreras y Carles Sudrià (compiladores). *La Economía Española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*. Ariel (historia).
- Schlayer F. (2006), *Matanzas en el Madrid Republicano, Paseos, Checacas, Paracuellos*. Altera. Barcelona. (traducción de versión original de 1938).

- Varios autores (1977). *Medidas Urgentes de Reforma Fiscal*, volumen I. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda.
- Vidal C. (2005), *Paracuellos-Katyn*. Colección libroslibres. Madrid.
- Vidal C. (2003), *Checas de Madrid. Las Cárceles Republicanas al Descubierto*. Madrid.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, es un centro de investigación que se especializa en el tema fiscal en el istmo. El ICEFI elabora análisis, publicaciones y estudios y realiza su labor de forma independiente de gobiernos, partidos políticos y cualquier otra organización de la sociedad civil. Con una visión integral y de largo plazo, el Instituto promueve la discusión y reflexión de los temas fiscales en el área para buscar consensos y acuerdos que contribuyan a la edificación de sociedades y estados equitativos, democráticos y prósperos.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

El plan general de trabajo del ICEFI tiene trazados tres objetivos estratégicos. La serie de Ensayos para el Diálogo Fiscal responde al de generar conocimientos, propuestas y diálogos para incidir en la política fiscal en América Central y con ello potenciar las oportunidades de reflexión y discusión de los temas fiscales en cada país de la región.

LA EXPERIENCIA
ESPAÑOLA EN EL PACTO
ECONÓMICO-FISCAL:
LOS PACTOS DE
LA MONCLOA DE 1977

ENSAYOS
PARA EL
DIÁLOGO
FISCAL



9 calle 5-21 J, zona 10
Ciudad de Guatemala,
Guatemala
Teléfonos:
(502) 2361-1570 al 73
Fax: (502) 2361-1574
Correo electrónico:
comunicacion@icefi.org

www.icefi.org