



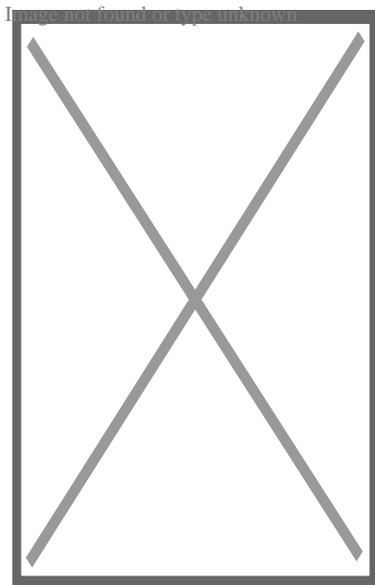
Los Pactos de la Moncloa. La cultura de pacto (social) y el papel de patronal y sindicatos

Descripción

Juan Moscoso del Prado Hernández. Coordinador de la Secretaría General del Consejo Económico y Social de España y Senior Fellow en EsadeGeo.

Avance

Los Pactos de la Moncloa, firmados en 1977, fueron un conjunto de acuerdos que sirvieron para consolidar el marco en el que se asentó la democracia en España. El autor del artículo destaca su relevancia histórica, ya que permitieron la redacción de la actual Constitución; situaron a nuestro país en el camino de la modernización; y sentaron las bases de su homologación con los estándares de las economías europeas. Y resalta que pusieron en valor la importancia del acuerdo entre diferentes para la consecución de unos fines comunes, y el cumplimiento de lo pactado, cimiento de cualquier sociedad democrática.



[«Pactos», monográfico de Nueva Revista](#)

Los pactos se encuadraron en tres grandes ámbitos: político, económico y social. Los de orden político avanzaron en derechos y libertades fundamentales, y sirvieron para impulsar el debate constitucional, que culminaría en la aprobación de la Carta Magna, en 1978. Los de orden económico tuvieron como objetivo la modernización de España y el ingreso en las entonces Comunidades

Europeas, mediante la estabilización de las cuentas públicas, una política monetaria capaz de contribuir a la reducción de la inflación, un impuesto sobre la renta que sería progresivo, y la reforma de la Seguridad Social. Por último, los acuerdos alcanzados por sindicatos y organizaciones empresariales son los que gozan de mejor salud, indica Moscoso, porque nunca han dejado de renovarse. Marcan, además, la principal diferencial del modelo europeo respecto del resto del mundo occidental o desarrollado. «Un verdadero diálogo social —señala— hace referencia a un modelo de gobernanza en el que los representantes de los intereses económicos y sociales son llamados a participar en la adopción de las decisiones más relevantes de política económica y social sin imponer líneas rojas, admitiendo que el contrario puede tener parte de razón». Desde su experiencia en el Consejo Económico y Social, el autor afirma que «el diálogo social es el ingrediente básico y fundamental de los sistemas políticos».

Artículo

Se ha escrito mucho sobre los Pactos de la Moncloa firmados en el Palacio así llamado el 25 de octubre de 1977. Como corresponde al título de este monográfico (*Una sociedad que pacta es una sociedad que progresa*), el objetivo de este artículo es analizar su repercusión sobre la cultura de pactos de nuestro país y de nuestro sistema democrático, cuestión que exige un breve repaso previo del contenido de lo que conocemos como Pactos de la Moncloa.

En líneas generales, los Pactos de la Moncloa fueron un conjunto de acuerdos que, a pesar de sus indudables éxitos y evidentes debilidades, —como sus carencias procedimentales de transparencia acerca de quienes participaron y cómo lo hicieron o en virtud de qué legitimidad o llamada—, sirvieron para consolidar el marco del que surgió nuestro sistema democrático político, económico y social. Y lo hicieron de manera crucial y determinante. **De lo que surgió de ellos todo era susceptible de mejora, pero nada hubiera sido lo que fue si no se hubieran producido.** Los Pactos de la Moncloa fueron un éxito imprescindible para llevar a buen fin la transición democrática española.

Los Pactos de la Moncloa permitieron la redacción de una Constitución de concordia con un grado de consenso inédito en la historia de nuestro país; ubicaron a España claramente en el camino de la modernización; y, aunque la economía tardó aún muchos años en recuperarse, sentaron las bases de su homologación con los estándares de las economías europeas cuya estela había perdido mucho tiempo atrás.

Asimismo constituyeron **un ejercicio público de pacto que puso en valor la importancia del acuerdo entre diferentes para la consecución de unos fines comunes**, así como del valor del cumplimiento de lo pactado y de las reglas vigentes, fundamentos últimos del funcionamiento de cualquier sociedad democrática articulada, como fue poco tiempo después, constitucionalmente. Pactar es fundamental, y cumplir lo pactado más todavía. El expresidente del Gobierno Felipe González siempre destaca¹ que, en momentos de crisis o de zozobra democrática, nada hay más importante y trascendente que el cumplimiento de las reglas institucionales. Su llamamiento a cumplir la ley es una constante.

El contenido de los Pactos de la Moncloa puede clasificarse en tres grandes categorías o ámbitos diferenciados que, desde entonces, han seguido unos recorridos muy distintos, lo cual resulta relevante para analizar la cultura del pacto en nuestro país:

- Político y constitucional
- Económico y de homologación con Europa
- Social y de reconocimiento de interlocución de los sindicatos y de las organizaciones empresariales

En el primer ámbito, el político y constitucional, los Pactos de la Moncloa avanzaron en cuestiones que hoy parecen inauditas (libertad de prensa, derechos de reunión y de asociación política, libertad de expresión, propaganda, asistencia letrada a los detenidos, igualdad de hombres y mujeres, escolarización universal para todos los niños, etc.), y que permiten recordar el horror civil del que proveníamos. Estos elementos allí acordados sirvieron para allanar el camino y completar durante 1978 el debate constitucional aprobando la Constitución, que fue refrendada el 6 de diciembre de ese año, trece meses y dos semanas después de la firma de los Pactos de la Moncloa.

La estabilidad del pacto político

En este ámbito, el político constitucional, desde entonces, y salvo alguna excepción —la reforma de la Constitución de 1992 para adaptarla al Tratado de Maastricht y la de 2011 para modificar el artículo 135 para consagrar el principio de estabilidad presupuestaria— no ha habido transformaciones. La foto del acuerdo constitucional sigue siendo básicamente la de entonces, y hoy resulta imposible imaginar una reapertura de sus contenidos en cuestiones como el ordenamiento territorial o la Corona, por ejemplo, sobre las que sería imposible repetir el alto grado de consenso alcanzado entonces. Ciertamente es que no tiene nada que ver asumir un ordenamiento completo, la Constitución en su conjunto como se hizo entonces, con debatir *a posteriori* sobre apartados específicos de la misma.

Lo que entonces se vivió fue un ejercicio irreplicable en el que toda la ciudadanía asumió el valor de ceder en determinadas reivindicaciones para lograr un bien común indiscutido y anhelado colectivamente, culminándolo con un referéndum, que implicaba la recuperación de la democracia y libertad tras una oscura, larga y cruel dictadura. Desde entonces, los principales avances en derechos y libertades fundamentales se han forjado y blindado mediante sentencias del Tribunal Constitucional, desestimando recursos presentados contra avances legislativos, y no a través de reformas de la Carta Magna española.

Hoy en día resulta patente y preocupante no sólo la imposibilidad de alcanzar nuevos consensos en la aprobación de reformas que caen por su propio peso, como las normas de la sucesión de la Corona que otorgan preferencia al varón sobre la mujer, sino en su propio cumplimiento. Hoy, el caso más evidente y más grave de incumplimiento básico de la misma y de sus reglas es el de no renovación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), un hecho sostenido en el tiempo sin consecuencia alguna.

El pacto económico

En cuanto al segundo aspecto, el económico camino de la modernización y el ingreso en Europa, los Pactos de la Moncloa asumieron como variable de fondo compartida por todos el objetivo último de

lograr el ingreso en las entonces Comunidades Europeas, sin duda el mayor anhelo colectivo social español tras el de recuperación de la democracia perdida en 1936.

Eran momentos muy difíciles de estabilización económica en tiempos de vacío institucional e incertidumbre política tras los estragos provocados en la frágil economía española por la crisis del petróleo de 1973 —hiperinflación, desempleo, déficit exterior, déficit público etc.—, agudizados por las secuelas del sistema económico franquista cuya tardía, parcial e ineficiente reforma iniciada en 1959 a partir del Plan Nacional de Estabilización no impidió la amplificación de los desajustes durante los últimos años del régimen.

En los Pactos de la Moncloa se acordó estabilizar presupuestariamente las cuentas públicas, el comienzo de la articulación de una política monetaria capaz de contribuir a la reducción de la inflación, la creación del impuesto sobre la renta que sería progresivo, la modernización del sistema financiero y la reforma de la incipiente e insostenible Seguridad Social de entonces².

Tal y como recuerda José Luis Leal, hubo mucha diversidad de opiniones acerca del tipo de ajuste necesario, de su gradualidad y alcance, eligiéndose una línea en la que el ámbito de los participantes, sindicatos incluidos, garantizó cierta moderación social en sus consecuencias inmediatas y a medio plazo como *vía intermedia*.

De manera similar a lo acontecido desde entonces en el ámbito político constitucional, **en el económico y de homologación con Europa nunca se pudo volver a alcanzar un acuerdo semejante**. Aunque de manera tácita ese consenso de fondo, y nunca en las formas, continuó hasta el ingreso en las Comunidades Europeas en 1986, explícitamente no ha sido posible mantenerlo. Desde entonces, aun asumiendo las reglas de juego de manera similar, los principales partidos y sin duda los que han ostentado responsabilidades de gobierno, no lo han hecho. **Así, por ejemplo, tras la brutal crisis que estalló en 2008, en nuestro país nunca se ha logrado alcanzar ni siquiera un diagnóstico común y compartido** sobre la burbuja inmobiliaria y el hundimiento económico y financiero que vino después, y sigue sin haberlo. Tampoco lo hay acerca de cómo la burbuja inmobiliaria contribuyó a agravar y prolongar hasta hoy el secular problema de baja productividad de nuestra economía al tiempo que alimentaba la corrupción y erosionaba la credibilidad de nuestras instituciones democráticas.

Hoy, con todo, el marco europeo y del euro constituye el mejor blindaje imaginable de nuestro sistema de economía social de mercado, siendo la principal barrera contra las burbujas inmobiliarias, el abandono de la innovación y la formación de calidad, la destrucción del medio ambiente o el *dumping* fiscal que constituyen las principales amenazas para nuestra prosperidad y cohesión futuras. Por ejemplo, tras la pandemia y durante la invasión de Ucrania, Europa ha sabido articular políticas económicas mucho más efectivas que las aplicadas tras la crisis financiera de 2008, políticas que a pesar de sus indudables éxitos tampoco han alcanzado los grados de consenso que merecían.

El pacto social y laboral

El tercer aspecto o pilar de los Pactos de la Moncloa es el que tiene que ver con el acuerdo alcanzado por sindicatos y organizaciones empresariales, el propio del ámbito social y de reconocimiento recíproco y ante terceros de la interlocución de los sindicatos y de las organizaciones empresariales. Este es, en mi opinión, y a pesar del rechazo que genera desde todo tipo de populismos, enemigos de

uno u otros, patronal o sindicatos, **el que desde entonces goza de mejor salud porque nunca ha dejado de renovarse.** También, es el ámbito fundamental que marca la principal diferencial del modelo europeo respecto del resto del mundo occidental o desarrollado, y de muchas democracias. Es ese pacto social el que marca la diferencia. Un contrato social como rasgo propio que, obviamente, no podría producirse sin los dos elementos previos, político y económico, pero que cualifica la esencia *européa* porque sobre el mismo radica el elemento diferencial europeo, clave de su bienestar y cohesión social. Por ejemplo, como principal diferencia respecto a las sociedades democráticas americanas (con la excepción de Canadá). En América Latina y en menor medida en los EE.UU. nunca ha existido ese acuerdo social implícito entre empresarios y trabajadores que establece unos mínimos sociales y de redistribución, que se fundamenta en el reconocimiento de la interlocución de ambas partes y que sustenta la fiscalidad y desarrollo de políticas de bienestar que explican las abismales diferencias existentes a favor de las sociedades europeas. Como pacto es un tesoro social.

Sería entonces ese factor, el del diálogo social, el garante del contrato social europeo (mercado de trabajo, pensiones y política social, políticas de igualdad de oportunidades universales como educación y sanidad) que distingue a nuestra sociedad. Y no es raro entonces que hoy, a pesar de su vigencia y resultados, sea objeto de un ataque iliberal constante desde todos los populismos, pero en particular el de derechas inspirado en ocasiones en lo que ocurre en la América donde no hay pacto social, a pesar de que los fracasos de allá se explican en buena medida por su inexistencia.

En los Pactos de la Moncloa participaron desde un primer momento las asociaciones empresariales que entonces existían y el sindicato Comisiones Obreras (CC.OO.) con la excepción de algunas de sus secciones sindicales del mismo. Inicialmente contó con la oposición de la Unión General de Trabajadores (UGT), que finalmente lo suscribió, y de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), que nunca lo hizo.

Esta tercera dimensión de los Pactos de la Moncloa permitió que, desde la transición política, en España se establecieran unas estructuras políticas y económicas que favorecieron el diálogo social y que contribuyeron a consolidar la democracia y el Estado Social y de Derecho en nuestro país y, en definitiva, que nos permitieron acceder a la actual Unión Europea (UE) que, con sus éxitos, y también con sus fracasos, nos ha ido reconduciendo y orientando en el marco de una tarea común europea.

Así lo he podido ratificar desde mi experiencia profesional en el Consejo Económico y Social (CES) de España, institución de naturaleza constitucional y, en palabras de su primer presidente Federico Durán, «máximo exponente en nuestro país del diálogo social institucionalizado»³.

El diálogo social es el ingrediente básico y fundamental de los sistemas políticos más avanzados, indispensable para el desarrollo económico y la cohesión social. La llegada de la democracia facilitó el desarrollo de un nuevo sistema plural o pluralista de relaciones laborales que se había ido gestando en las décadas anteriores. Ese nuevo sistema de relaciones laborales se apoya, fundamentalmente, en la existencia misma de un marco jurídico estable. Este nuevo modelo de relaciones laborales tiene como expresión máxima el desarrollo del diálogo social, que tiene enorme valor en sí mismo, como intercambio de información y pareceres, sin que sea necesario llegar siempre a un acuerdo o pacto. El diálogo social es el producto de una cooperación, de una cultura de cooperación social, sin duda fundamental en la resolución de problemas y conflictos en materia social y laboral. Ahora bien, el diálogo social no puede existir, y esta idea desde luego no es propia ni exclusiva de la experiencia española, sin la presencia y promoción de unos agentes económicos y

sociales para los que el diálogo social exige que sean:

- Representativos,
- reconocidos como interlocutores válidos, unos respecto de otros, y con respecto a la Administración, y
- fuertes e independientes; es decir, autónomos.

La tradición del diálogo social en España es relativamente reciente pues se inicia en el periodo de transición democrática (1975-1978). Durante la dictadura del franquismo aquel gobierno llevó la filosofía del intervencionismo estatal en las relaciones laborales hasta sus últimas consecuencias, suprimiendo prácticamente la capacidad de organización y de acción de empresarios y trabajadores e incorporándolos a la estructura jerarquizada del Estado. Entonces existió la denominada Organización Sindical Verticalista, con un único sindicato de afiliación obligatoria y automática en todos los sectores productivos, de trabajadores y empresarios a la vez y sometido jerárquicamente, primero al partido político único (FET y JONS) y, más tarde, al Estado. En el ámbito de las empresas, existía un cierto monopolio estatal en la fijación de las condiciones de trabajo a través de las denominadas *Reglamentaciones de Trabajo* prácticamente hasta el año 1958, fecha en la que se inicia el fin de la autarquía, la apertura de fronteras, así como un cierto reconocimiento de una tímida autonomía colectiva (Ley de convenios colectivos de 1958)?.

En España, la gran capacidad de adaptación, de consenso y de diálogo y de madurez que han alcanzado los interlocutores sociales no fue algo que se alcanzara de manera espontánea. Fue necesario ir superando etapas en un largo y, a veces, muy difícil proceso. El comienzo de este proceso se puede señalar con la firma de los Pactos de la Moncloa en otoño de 1977. La reinstauración de la democracia facilitó el desarrollo de un nuevo sistema plural o pluralista de relaciones laborales que contribuyó a su consolidación de manera determinante.

Los Pactos de la Moncloa fueron la expresión de un acuerdo político y de un pacto social con el objetivo declarado de facilitar la transición democrática y la consolidación del nuevo sistema político. Estos acuerdos, firmados por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, tuvieron sus principales repercusiones en la aplicación de una nueva política en materia de salarios y la instauración de la participación institucional de naturaleza tripartita. A través de ellos se fue posibilitando la incorporación de las organizaciones más representativas de los sindicatos y empresarios de nuestro país a los procesos de creación y elaboración de políticas sociales y económicas cuya implantación exigía el país en esos momentos.

La cultura del pacto exige la promoción prioritaria del diálogo social, por encima de resistencia políticas, con independencia del gobierno que ocupe en esos momentos el poder, ni de su voluntad o no de estar abierto al diálogo, con firmeza y seguridad, garantizando la participación de todos los representantes de la sociedad civil. De nada sirve un diálogo social y una institucionalización democrática vacía de contenidos. Tampoco sirve no alcanzar nunca resultados concretos.

No hay modelos únicos, ni modelos estables: son los propios interlocutores sociales y económicos, representantes de los ciudadanos, los llamados a ir determinando cuáles han de ser la velocidad, los caminos o vías y, en definitiva, las políticas, actuaciones o procesos adecuados según las circunstancias o factores concretos presentes en cada momento. Un verdadero diálogo social hace referencia a un modelo de gobernanza en el que los representantes de los intereses económicos y sociales son llamados a participar en la adopción de las decisiones más relevantes de política

económica y social sin imponer líneas rojas, admitiendo que el contrario puede tener parte de razón y no concebir la negociación como el simple intento de convencimiento del otro para que acepte nuestras posturas?, y evitando la tentación de usar al Gobierno amigo como ariete contra la otra parte. Esa es la clave de la cultura de pacto sobre la que se asienta buena parte de nuestro modelo democrático económico y social esencialmente europeo.

Su objetivo es muy claro: la consolidación de la democracia, de la auténtica, que se traduce en la construcción de una sociedad más rica y desarrollada, con mayores oportunidades para todos, pero sobre todo en una sociedad más ética, más cohesionada y más solidaria y unos sistemas políticos, inclusivos y no excluyentes, cuyas señas de identidad sean, por encima de todo, la paz, la igualdad y la justicia social.

NOTAS

1 Felipe González Márquez. *Discurso de investidura* (1982).https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/30111982_InvestGonzalez.aspx

2 José Luis Leal. *Los Pactos de la Moncloa*. Diario *El País*, 2/4/2009 (Madrid).

3 Federico Durán López. *El Consejo Económico y Social, instrumento del diálogo social*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, Nº 3, págs. 185-192, 1997 (Madrid).

4 Federico Durán López. *15 años del CES, la difícil institucionalización del diálogo social*. Cauces: Cuadernos del Consejo Económico y Social, ISSN 1888-038X, ISSN-e 1988-3463, Nº. 6-7, 2008-2009 (Madrid).

5 Federico Durán López. *El pacto social y el papel de patronal y sindicatos*. Diario de Sevilla, 17/3/2010 (Sevilla).

Fecha de creación

03/07/2023

Autor

Juan Moscoso del Prado Hernández