

Informe Político

# ¿Hacia unos Nuevos Pactos de la Moncloa?

Similitudes, diferencias y oportunidades respecto a 1977.



2020

Fundación Democracia Deliberativa es un think tank español independiente que nace como espacio de pensamiento, debate y formulación de ideas. Nuestro objetivo es aportar propuestas de reformas institucionales y políticas públicas a la conversación democrática, ejerciendo como nexo entre la sociedad civil y las instituciones.

¿Hacia unos nuevos Pactos de la Moncloa?

Similitudes, diferencias y oportunidades respecto a 1977.

Fecha de publicación original:

13 de abril de 2020

Autores:

Pablo Laín Guerrero

Víctor Díaz Pozanco

[deliberativedemo@gmail.com](mailto:deliberativedemo@gmail.com)

[www.fundaciondemocraciadeliberativa.wordpress.com](http://www.fundaciondemocraciadeliberativa.wordpress.com)

© Fundación Democracia Deliberativa

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares de Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

## Contenidos:

Resumen ejecutivo	4
Los pactos de 1977	5
Análisis político comparado	8
Poder mediático, valoración ciudadana y movilización social	13
El papel de la UE	17
Conclusiones	19
Aclaraciones metodológicas	21
Bibliografía	22

## Resumen ejecutivo

“Deberemos pasar del qué pueden hacer los demás por mí al qué puedo hacer yo por los demás, algo que ya hizo nuestro país hace más de cuatro décadas, en los Pactos de la Moncloa”. Con estas palabras, el presidente Pedro Sánchez apeló al entendimiento en su comparecencia del 4 de abril de 2020. Desde entonces han surgido varias voces que evocan los Pactos de la Moncloa de 1977, señalando la necesidad de llegar a un nuevo gran acuerdo para afrontar la crisis del coronavirus y la reconstrucción económica del país.

En este informe señalamos las posibilidades y las limitaciones de unos hipotéticos “Nuevos Pactos de la Moncloa”, así como las enseñanzas que podemos extraer de 1977, teniendo en cuenta las similitudes y las diferencias entre el contexto actual y el de entonces.

## Los Pactos de 1977

Para comprender el presente hay que mirar al pasado, por ello, queremos dedicar esta página y las dos siguientes a explicar qué fueron los Pactos de la Moncloa. Analizaremos su contexto histórico para después desglosar el contenido de los pactos en dos infografías.

En junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones libres tras la dictadura, de las que salió vencedora la Unión de Centro Democrático de Adolfo Suárez. Pese a contar con un sistema electoral favorable a sus intereses <sup>(1)</sup>, la UCD no obtuvo la mayoría absoluta, por lo que Suárez se veía abocado a gobernar llegando a compromisos con el resto de las fuerzas políticas. Nos encontramos en la legislatura constituyente, cuyos diputados serían los encargados de elaborar una Constitución para España. En el terreno laboral, Suárez encomienda a su vicepresidente económico, Enrique Fuentes Quintana, la tarea de llegar a un gran acuerdo con los sindicatos para evitar niveles altos de conflictividad social.

Desde ese momento, se van perfilando las líneas maestras de los acuerdos que más tarde se conocerán como “los Pactos de la Moncloa”. Unos pactos con dos grandes orientaciones: la economía y el ámbito jurídico-político. De esta forma, los acuerdos se plasman en dos documentos distintos, cuyo contenido resumiremos en las siguientes páginas: el “Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía” y el “Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política”.

La economía española se veía obligada a afrontar tres grandes problemas: una inflación que se acercaba al 30%, un aumento de la tasa de desempleo y unos importantes desequilibrios en los intercambios con el extranjero. En 1977, España sufría los efectos colaterales de la crisis del petróleo de 1973, que hay que enmarcar en el contexto del enfrentamiento bélico árabe-israelí (Guerra de Yom Kipur). Los países árabes ejecutaron un embargo a Occidente que provocó un aumento desmesurado del precio del petróleo.

Los firmantes del “Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía” estaban de acuerdo en la definición de estos tres problemas y las medidas pactadas iban claramente dirigidas a afrontarlos. Suscribieron este acuerdo la UCD, el PSOE, el Partido Comunista de España, Alianza Popular, el Partido Nacionalista Vasco, Convergencia Democrática de Cataluña y el Partido Socialista Popular.

El ajuste económico recayó especialmente sobre los asalariados. No obstante, los sindicatos UGT y CCOO dieron su apoyo al acuerdo, justificándolo en base a las contrapartidas en derechos y libertades del otro documento y a la promesa de aumento del salario “indirecto” o “social” de los trabajadores en forma de beneficios del Estado de bienestar.

El segundo documento que conforma los Pactos de la Moncloa es el “Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política”, con idénticos firmantes a excepción de Alianza Popular, que se descolgó del acuerdo. Este documento incluía medidas democratizadoras que sembraron el camino para la posterior elaboración de la Constitución de 1978.

1) Para conocer los motivos por los que el sistema electoral era favorable a la UCD recomendamos la lectura de *‘Todavía no sé quiénes, pero ganaremos’: manipulación política del sistema electoral español*, de Ignacio Lago y José Ramón Montero.]

# LOS PACTOS DE LA MONCLOA

## ACUERDO SOBRE EL PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y REFORMA DE LA ECONOMÍA



### POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y SEGURIDAD SOCIAL

- Límite del 21,4% al gasto público de consumo e incremento de la inversión pública en un 30%.
- Límite del déficit para 1978 en 73.000 millones de pesetas.
- Reforma del sistema de Seguridad social y clarificación de criterios técnicos.
- Contribución extraordinaria del Estado para el seguro de desempleo y transferencia de fondos a la Seguridad Social para compensar la reducción que se proyecta de sus cuotas.
- Principios presupuestarios de legalidad, eficacia y control parlamentario del gasto público.
- Independencia de Tribunal de Cuentas.

### REFORMA FISCAL

- Se establecen las bases de un nuevo Sistema Tributario con tres grandes líneas de actuación: la imposición sobre las personas físicas, el impuesto de sociedades y la imposición indirecta.
- Se incluyen menciones al IRPF, al impuesto de patrimonio y al impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- Objetivos de la reforma fiscal: racionalizar el sistema y aumentar la progresividad.

### POLÍTICA MONETARIA Y SISTEMA FINANCIERO

- Límite del crecimiento de la masa monetaria al 17%.
- Limitación del recurso del Tesoro al Banco de España.
- Especial atención a la financiación de PYMES por parte de las Cajas de Ahorros.
- El crédito oficial atenderá preferentemente a actividades de exportación agricultura, pesca y construcción de viviendas.

### POLÍTICAS LABORALES

- Nuevo marco de relaciones laborales más flexible.
- Contratos temporales para combatir desempleo juvenil.
- Posibilidad de reducción de plantilla hasta el 5% en determinadas condiciones.
- Establecimiento de las bases que posibilitarán que los salarios aumenten, pero no al ritmo de crecimiento de la inflación sino en un umbral ligeramente inferior (políticas de contención salarial).

### POLÍTICA EDUCATIVA

- Democratización del sistema educativo y participación de los padres y el profesorado en el funcionamiento de los centros educativos.
- Gratuidad progresiva de la enseñanza.
- Plan extraordinario de Escolarización: creación de 700.000 nuevas plazas repartidas entre los niveles académicos.
- Una emisión de deuda pública de 40.000 millones de pesetas se destinará específicamente a financiar la construcción de centros educativos.
- Se incorporarán las distintas lenguas y contenidos culturales en sus respectivos ámbitos territoriales.

### URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA

- Principios fundamentales y declaración de intenciones, como que las plusvalías sobre el suelo urbano reviertan en la colectividad.
- Facilitar la financiación y construcción de viviendas.
- Realización de estudios sobre el mercado de la vivienda.

Elaborado por Fundación Democracia Deliberativa

# LOS PACTOS DE LA MONCLOA

## ACUERDO SOBRE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA



### LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- El “secuestro” de una publicación sólo podrá ser decretado por la autoridad judicial, en virtud de una denuncia previa por la Administración o un particular.
- La denuncia podrá ir acompañada de una propuesta de rectificación o aclaración aplicable a la publicación, que la autoridad judicial se encargará de estudiar.

### REFORMA DEL CÓDIGO PENAL Y DE LA L.ENJ.CRIMINAL

- Despenalización del adulterio, modificación de la edad de la mujer para la tipificación del rapto. Despenalización y regulación de los anticonceptivos.
- Supresión de la sección 4ª de las Leyes Fundamentales del Reino (Delitos contra la Leyes Fundamentales).
- En la tipificación de asociaciones ilícitas, se protegerá el pluralismo político.
- Desaparece el delito de propaganda ilegal, pero se crea la figura de la apología del delito.
- Asistencia letrada al inculcado desde que se restringe su libertad.

### MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Los miembros del gobierno y los grupos parlamentarios crearán un consejo mixto provisional y se encargarán de proponer un estatuto jurídico para RTVE y supervisar su contenido y objetividad informativa.

### DERECHOS DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN POLÍTICA

- Se amplía el concepto de reuniones privadas en los espacios públicos.
- Régimen de libertad para las reuniones en locales cerrados, que solo podrán ser disueltas en caso de alteración del orden o delito.
- El derecho de manifestación se podrá limitar legalmente para no perturbar el desarrollo de actividades laborales y el tráfico.
- Proceso judicial rápido para la tutela del ejercicio de estos derechos (aplicable también a la libertad de expresión).
- Se podrán inscribir asociaciones políticas en el Registro de Partidos Políticos, cuya organización y funcionamiento deberá acomodarse a criterios democráticos. Solo se podrá proceder a su ilegalización en el caso de incumplir estos criterios, en un proceso en el que actúan el Ministerio Fiscal y un Juez.

### CONTROL DEL ORDEN PÚBLICO

- Nueva definición del concepto de orden público, depurándolo de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos.
- La tipificación del terrorismo figurará en el Código Penal común, con eliminación de lo que al respecto figure en leyes especiales. Se operará con los criterios de los Convenios internacionales y de los países de Occidente.
- Los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público estarán bajo el control del Ministerio del Interior.
- La competencia de la jurisdicción militar se restringe a los actos cometidos en centros estrictamente militares. Sometimiento a los Tribunales ordinarios de las Fuerzas de Orden Público, cuando actúen en el mantenimiento del mismo.

Elaborado por Fundación Democracia Deliberativa

## Análisis político comparado

*“O los demócratas acabamos con la crisis o la crisis acabará con la democracia”.*

La cita se atribuye a Fuentes Quintana, aunque ese pensamiento lo compartían los firmantes de los Pactos de la Moncloa de 1977, en un momento en el que el país todavía no tenía Constitución. Los pactos supusieron un primer paso dentro del proceso de Transición a la democracia, un periodo histórico en el que más de media decena de grupos terroristas de distinto signo político sembraron el terror. Asimismo, existía un miedo latente al “ruido de sables” del Ejército y en ocasiones la violencia policial fue letal, como en los sucesos de Vitoria.

El descarrilamiento de la Transición era una posibilidad. La historiadora Sophie Baby, autora de *“El mito de la Transición pacífica”*, cifra en 714 el número de muertos por las diferentes violencias políticas entre 1975 y 1982.

La situación a la que nos enfrentamos actualmente es muy distinta. Los fallecimientos que cada día lamentamos son a consecuencia del COVID-19. Las amenazas a la democracia son menores que en 1977 y la crisis económica que nos acecha no parece acarrear problemas de inflación para la economía española. En consecuencia, a problemas diferentes, soluciones diferentes.

No obstante, sería positivo que las medidas para reconstruir la economía nacional cuenten con el mayor grado de acuerdo posible entre todas las fuerzas políticas. Este consenso rebajaría el clima de crispación política y se posibilitaría el establecimiento de un proyecto con medidas que miren más allá del corto plazo, evitando un cambio radical de políticas derivado de un eventual cambio de gobierno.

El riesgo de descarrilamiento del proceso de la Transición era un problema a tener en cuenta, pero a la vez podía ser considerado como un incentivo para llegar a acuerdos. En ese contexto, los líderes de la época hicieron de la necesidad virtud. En cierto modo, en un clima de inestabilidad e incertidumbre sobre el sistema institucional, la alternativa al acuerdo es el caos.

En cambio, hoy en día el sistema político ya está completamente establecido, existe un orden claro, y en ese orden se mueven los líderes políticos actuales. Por ello, puede que pese a la gravísima emergencia social derivada de la crisis del coronavirus, no se llegue a un gran acuerdo, ya que quizás no haya tantos incentivos.



Para explicar esto mismo con otras palabras, proponemos partir de las siguientes definiciones, comúnmente aceptadas en la ciencia política:

- *Politics*: la acción política, los procesos políticos como el juego gobierno – oposición, el debate en las instituciones y en los medios de comunicación, atendiendo a los movimientos de los diferentes partidos y grupos.
- *Policy*, cuyo plural es *policies*: las *policies* son la acción pública, aquello tangible para los ciudadanos, lo que conocemos como “políticas públicas”, las medidas concretas que se toman para solucionar problemas, lo pragmático.
- *Polity*: el régimen político, la estructura institucional, aquello que se conoce como “las reglas del juego” del sistema político.

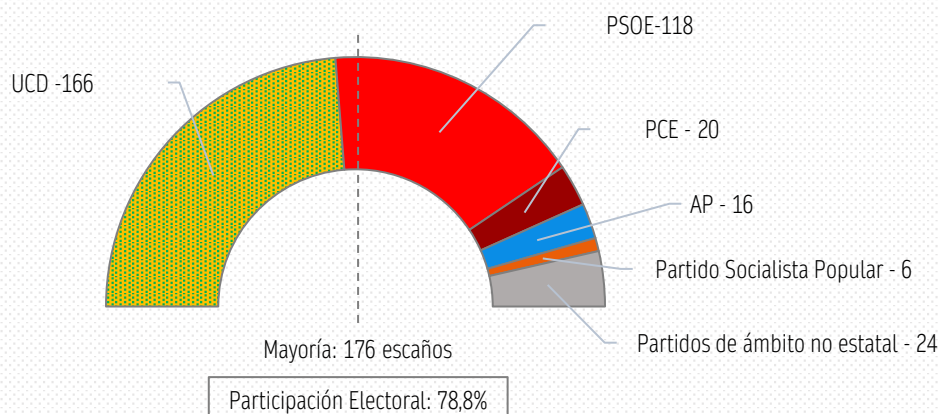
En 1977, la dimensión de *polity* no estaba definida, por ello había mayores incentivos para llegar a acuerdos. Se incluyeron debates sobre las *policies* a la vez que se negociaban “las reglas del juego”, los Pactos de la Moncloa son el claro ejemplo de ello. Estas dinámicas quedaban reflejadas en los procesos políticos y debates del momento (*politics*).

En cambio, en este 2020 atravesado por la crisis del coronavirus, de momento no se ha abierto el debate sobre la *polity*, el régimen político parece intocable. Lo que entendemos que está sobre la mesa con la propuesta de los “Nuevos Pactos de la Moncloa” es acordar conjuntamente las medidas (*policies*) de reconstrucción económico-social para afrontar la crisis, con el objetivo de que las políticas públicas llevadas a cabo no puedan ser revertidas por un Gobierno de distinto signo político. Es decir, llegar a consensos para que un cambio de Gobierno no suponga un cambio considerable en las *policies*, pensando en el medio – largo plazo. No obstante, en este momento el interés partidista y/o electoral podría determinar claramente las dinámicas políticas, el juego gobierno – oposición y los debates en las instituciones y en los medios de comunicación (*politics*).

Siguiendo este esquema, entendemos que, si el objetivo es acordar medidas concretas con el mayor número de fuerzas políticas posible, siendo pragmáticos, no convendría entremezclar estas negociaciones con debates acerca del régimen político y posibles reformas institucionales, ya que se alargaría el proceso y aumentaría la probabilidad de bloqueo. En la misma línea, parece lógico que siempre que se cumpla lo anterior no debería ser momento de grandes cambios en la composición del Gobierno ya que supondrían una distracción del objetivo principal.

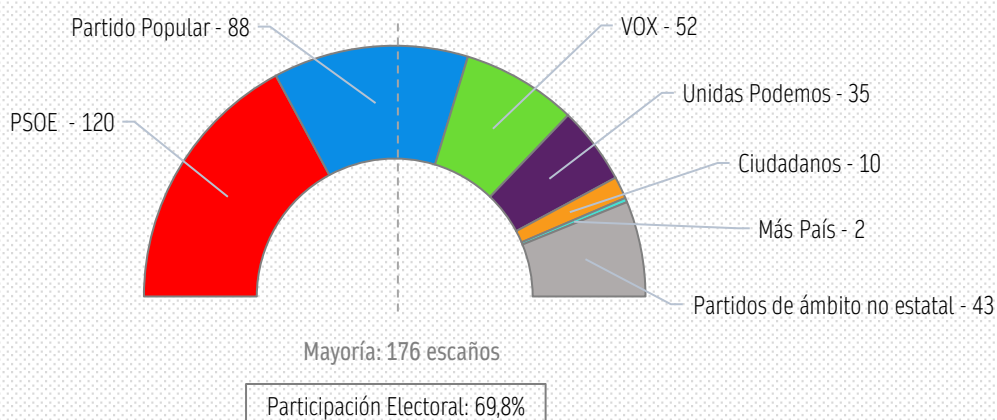
En las siguientes páginas, mostraremos la correlación de fuerzas en el Congreso de los Diputados del momento de la firma de los Pactos de la Moncloa y del momento actual.

## Distribución de escaños en el Congreso (1977)



Fuente: elaboración propia a partir de Archivo Histórico Electoral

## Distribución de escaños en el Congreso (2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Archivo Histórico Electoral

Como podemos apreciar, tanto en 1977 como en 2020 la primera fuerza no disfruta de mayoría absoluta, sin embargo, la mayoría de la UCD es más amplia que la del PSOE actual. El rol de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno e impulsor de los pactos hoy en día lo desempeñaría Pedro Sánchez. La principal diferencia entre los gabinetes de uno y otro es obvia. Sánchez preside un gobierno de coalición con una fuerza posicionada a su izquierda (Unidas Podemos), mientras que Suárez presidía un gobierno monocolor y con la hegemonía del espacio político.

El papel de líder de la oposición en 1977 lo desempeñaba Felipe González (PSOE), mientras que en la actualidad la oposición la lidera Pablo Casado (PP). La tarea de acercar a la oposición a la negociación de un gran acuerdo de país no es precisamente fácil. En 1977, para atraer al PSOE a la órbita de los Pactos de la Moncloa, el presidente Suárez jugó sus cartas con astucia, desarrollando una estrategia envolvente. Esa estrategia consistía en negociar primero con el PCE, principal competidor de los socialistas por el espacio de la izquierda, para ejercer presión sobre estos últimos.

El resultado electoral del PCE, tercero con 20 escaños, no debe confundirnos acerca de su fuerza de movilización social. El Partido Comunista de España estaba implantado en el tejido asociativo, era la formación política con más militantes y contaba con la colaboración y el respaldo de un sindicato mayoritario como Comisiones Obreras. Adolfo Suárez sabía que, si el PCE y CCOO aceptaban el pacto, al PSOE y UGT no les quedaría otra alternativa que sumarse a las negociaciones.

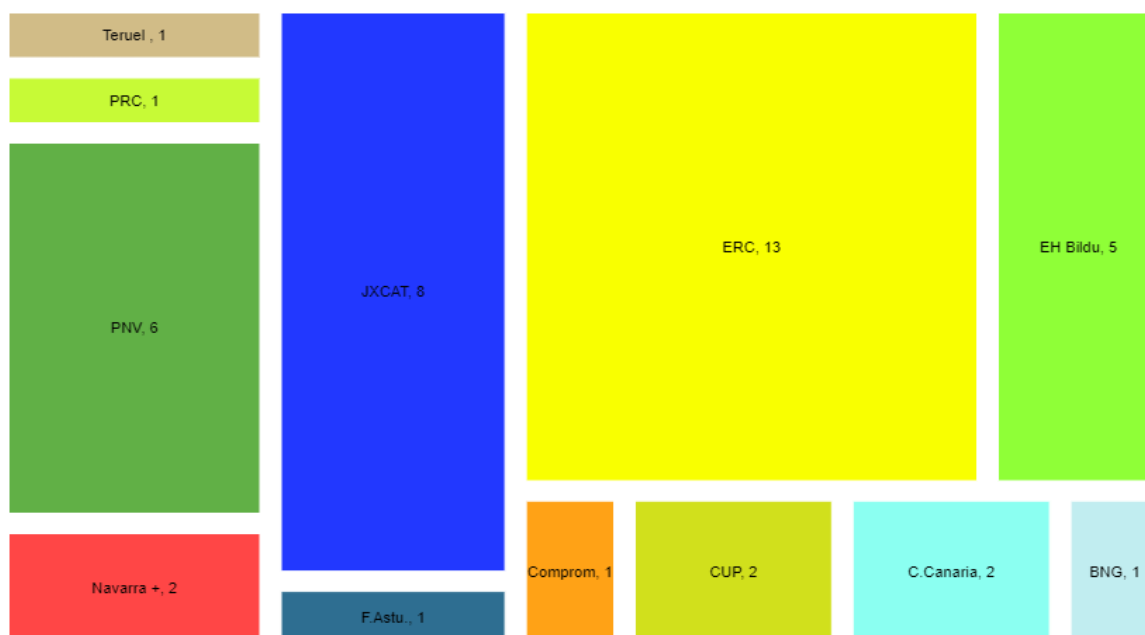
Actualmente, la estrategia envolvente de Adolfo Suárez parece difícil de reproducir. En caso de una negativa inicial del líder de la oposición, Pablo Casado, Pedro Sánchez se vería abocado a ejercer presión a través de no uno, sino dos partidos que se encajan en el mismo bloque que el PP. Nos referimos a lo que tras las dinámicas de las dos elecciones generales de 2019 se ha conocido como “bloque de la derecha”, cuyo líder es el PP, que se encuentra con la competición de dos partidos: Ciudadanos a un lado, y Vox al otro. En cualquier caso, Ciudadanos parece mucho menos reacio a llegar a un gran acuerdo que los demás.

Otro importante factor que dificultaría la reedición de los Pactos de la Moncloa en 2020 son los cambios en el bloque de los partidos de ámbito territorial, como explicaremos a través de la siguiente infografía, que cobra especial importancia tras el Procés catalán.

## Reparto de escaños entre los partidos territoriales en el Congreso (1977)



## Reparto de escaños entre los partidos territoriales en el Congreso (2020)



N.º de partidos territoriales, tanto “regionalistas” como nacionalistas: 6 (1977) / 12 (2020)

El aumento del número de actores políticos dificultaría el establecimiento de grandes acuerdos. Especialmente en el caso de territorios con dos partidos territoriales, que en el terreno de las *politics* compiten por ser hegemónicos, véase el caso del País Vasco o de Cataluña, donde ERC gana la batalla en el Congreso, pero JxCat es superior en el *Parlament* autonómico.

## Poder mediático, valoración ciudadana y movilización social

Como hemos mencionado a lo largo de este informe, uno de los factores que debemos tener en cuenta a la hora de comparar el contexto de los Pactos de la Moncloa con la actualidad, es la proyección de los líderes políticos sobre la sociedad. Dentro de esta variable debemos analizar al mismo tiempo diversos factores, tales como:

1. La relación del partido en el gobierno con los medios de comunicación y la aparición de nuevos medios informativos.
2. La valoración ciudadana de los líderes políticos proyectada según las encuestas sociodemográficas del momento.
3. El poder de movilización social de estos partidos, analizando su relación con el movimiento sindical y la legitimidad democrática de los acuerdos alcanzados.

1) Relación del partido en el gobierno con los medios de comunicación y la aparición de nuevos medios informativos.



“Pero a la altura de junio de 1977, de lo que se trataba era de ganar al electorado, y para eso el presidente Suárez contaba con dos armas de milagrosa eficacia: la RTVE –que acaparaba las dos únicas cadenas de televisión– en manos de Rafael Ansón, y la agencia EFE, principal suministradora de noticias (...), cuyo presidente no era otro que su hermano, Luis María Ansón”. Morán, Gregorio (2009), Adolfo Suárez. Ambición y destino.

“Mi responsabilidad era llevar a cabo un diseño de la estrategia desde el punto de vista mediático para que Adolfo fuera el primer presidente democrático.” Ansón, Rafael (2014), El año mágico de Adolfo Suárez: Un rey y un presidente ante las cámaras.

““En este tiempo hay que resaltar el trabajo que realizaron los hermanos Ansón para lanzar la figura de Suárez al estrellato.” / “La indeterminación del marco jurídico de TVE se mantendría en la transición hasta 1980”. Tijeras, Ramón (2012). La transición en Radio Televisión Española bajo el influjo de Adolfo Suárez.

Las citas que acabamos de mostrar, nos permiten establecer una visión más cercana al poder de control mediático que ostentaba Adolfo Suárez en 1977. En el momento en el que se firman los Pactos de la Moncloa, en España predominaban dos grandes canales de tv enfocados al ámbito nacional, TVE y TVE 2 (ambos pertenecientes a RTVE). Rafael Ansón fue el director de campaña electoral de Adolfo Suárez, al mismo tiempo que dirigía RTVE, lo que otorgaba a la UCD el monopolio del poder sobre uno de los principales medios de comunicación como es la Televisión.

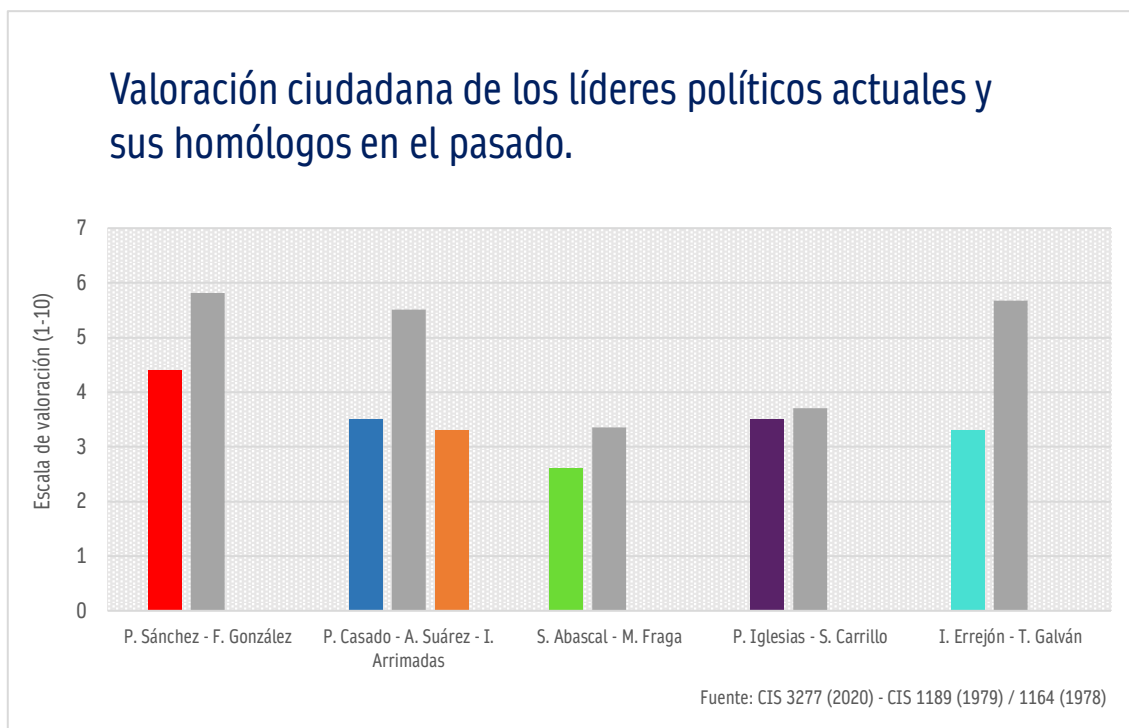
Este control sobre los medios de comunicación fue utilizado como una estrategia para fortalecer la figura de Adolfo Suárez y posicionar la opinión pública a su favor, es por ello, que una de las reivindicaciones que se hacen en los Pactos de la Moncloa es la elaboración de un estatuto jurídico para RTVE, asegurando su independencia y objetividad informativa. A pesar de que esto no sucedería hasta los años 80, durante la transición a la democracia, RTVE emitió una serie de programas que proyectaban los nuevos valores democráticos, donde los personajes analizaban su pasado y buscaban un futuro más próspero.

A los anteriores motivos hay que sumar el hecho de que Adolfo Suárez contaba con otra ventaja frente a sus adversarios: fue director general de RTVE durante el franquismo. Allí conoció de primera mano su funcionamiento y las posibilidades que ofrecía la televisión como un incipiente formato más de comunicación política.

En cualquier caso, lo que debemos señalar es que ningún presidente posterior ha gozado del poder mediático y de “adulteración” de la opinión pública que Suárez tenía en 1977. La independencia informativa de la televisión pública parece algo poco cuestionable en estos días, lo que llevaría a buscar otras formas de legitimación de los “Nuevos Pactos de la Moncloa”. Finalmente, debemos señalar que la aparición de los nuevos medios de comunicación no tradicionales y las redes sociales, pone de manifiesto un contexto mucho más amplio, donde la información se transmite prácticamente al minuto, provocándose una sobrecarga informativa (los ciudadanos deberán discernir entre las distintas fuentes que consulten).

## 2) La valoración ciudadana de los líderes políticos proyectada según las encuestas sociodemográficas del momento.

Podemos afirmar que la clase política de la Transición era mejor valorada por los ciudadanos que la actual. Debemos aclarar que la colocación de los políticos actuales en la gráfica, junto con los líderes de los principales partidos de la legislatura de los Pactos de la Moncloa, no responde a criterios pura y estrictamente ideológicos. Es decir, no hemos establecido un paralelismo programático de fondo entre unos y otros, esa cuestión bien merece un informe aparte. Más bien, hemos hecho un análisis superficial del espacio político que ocupan y ocupaban los partidos.



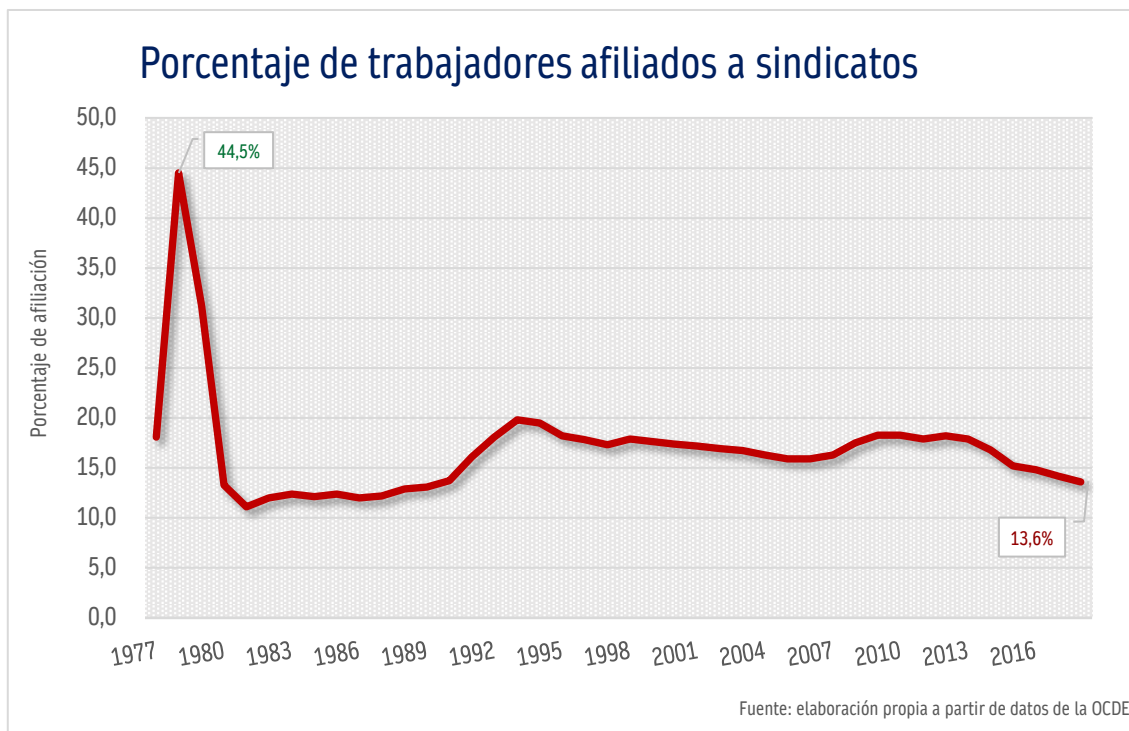
Sánchez y González, ambos del PSOE, lógicamente van juntos. El mismo criterio se ha seguido con Iglesias y Carrillo, ya que Unidas Podemos integra al histórico Partido Comunista. Por otro lado, la relación entre Íñigo Errejón y Enrique Tierno Galván es clara: el liderazgo del tercer partido en votos del “bloque” de la izquierda.

¿Por qué hemos colocado al PP y a Ciudadanos con la UCD? En primer lugar, por un motivo logístico, hay seis líderes de 2020 frente a cinco de 1977. Asimismo, consideramos que la UCD era tan amplia y plural que abarcaba con creces el espacio que hoy ocupan estos dos partidos, o incluso más, habida cuenta de que la UCD cobijaba desde autodeclarados socialdemócratas como Fernández Ordoñez, hasta democristianos como Álvarez de Miranda. El tercer motivo que justifica nuestra decisión es que tras la disolución de UCD, varios de sus políticos más importantes recalcaron en las filas del PP, como ejemplos: Martín Villa o Gabriel Cisneros, entre otros.

En relación con el párrafo anterior, somos conscientes de que la Alianza Popular (AP) de Manuel Fraga es el origen del actual PP. No obstante, por el papel que desempeñaba AP en la legislatura constituyente, que no era otro que el de ocupar el espacio político más a la derecha del arco parlamentario –Fuerza Nueva no tenía representación entonces–, creemos que lo congruente es situar esta fuerza política junto a Vox.

### 3) Poder de movilización social, movimiento sindical y legitimidad democrática de los acuerdos.

Es necesario recordar que no todos los sindicatos apoyaron los Pactos de la Moncloa de 1977, la anarcosindicalista [Confederación Nacional del Trabajo](#) los rechazó frontalmente. Por otro lado, como ya hemos mencionado, estos acuerdos contaron con el apoyo de los sindicatos [UGT](#) y [CCOO](#), que mantenían lazos con los partidos PSOE y PCE, respectivamente.



A la hora de negociar unos “Nuevos Pactos de la Moncloa” en 2020, habría que tener en cuenta que, de incorporar a los sindicatos mayoritarios, estos representarían a un porcentaje mucho menor de trabajadores que en 1977. Como se puede apreciar en el gráfico, el nivel de afiliación sindical en la actualidad es de casi 30 puntos porcentuales menos que en 1977.

Según Óscar Molina (2), la explicación del descenso brusco en la afiliación que se produce a partir de 1979-1980 sería la siguiente:

“Por un lado, la frustración en muchos trabajadores después de la movilización que acompañó a la Transición democrática al observar la actitud pactista de los sindicatos mayoritarios. En segundo lugar, el crecimiento del desempleo, y en particular, el desempleo en el sector industrial debido a su profunda reestructuración estos años. Finalmente, la depuración en los sistemas de contabilización de la afiliación de los sindicatos, ya que muchos miembros no pagaban las cuotas”.

En unos hipotéticos “Nuevos Pactos de la Moncloa”, los sindicatos hablarían “en nombre” de un menor número de trabajadores en comparación con 1977. Un fenómeno similar se produciría en el ámbito de la representación política, ya que la participación en las elecciones del 10 de noviembre de 2019 fue casi diez puntos menor que en 1977, los partidos hoy representan a un porcentaje de población más reducido. Por lo tanto, unos “Nuevos Pactos de la Moncloa” podrían encontrarse con ciertos problemas de legitimidad, al dejar a sectores de la población sin representar.

(2) Molina, Óscar (2016), “Los sindicatos en España”, en Joaquim M.ª Molins, Luz Muñoz Márquez e Iván Medina (coords), *Los Grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, Tecnos, Madrid, pág. 228]



## El papel de la Unión Europea

Durante la década de los setenta van a producirse una serie de acontecimientos que comenzarán a marcar el futuro del proyecto común europeo. La muerte de Charles de Gaulle permite negociar la entrada del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, que acabaría incorporándose en 1973 junto con Irlanda y Dinamarca; en ese sentido, el escenario hoy es totalmente opuesto, nos enfrentamos a la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Asimismo, en esta década comenzó la aplicación de la Política Regional, persiguiendo la equiparación del poder adquisitivo entre los distintos países formantes del proyecto. En esa línea, se lograrán avances en materia del Sistema Monetario Europeo y tendrán lugar las primeras elecciones al Parlamento Europeo en 1979.

Los Pactos de la Moncloa de 1977 se firman en un contexto de “construcción” para el proyecto europeo, no obstante, el futuro de dicho proyecto podía vislumbrarse entonces con menor incertidumbre que hoy en día. En abril de 2020, la Unión Europea se encuentra en una situación límite, las crecientes olas de euroescepticismo y la posibilidad de que la respuesta ante la “crisis del coronavirus” sea ineficaz, amenazan con debilitar los mecanismos de integración y revivir viejas confrontaciones de la crisis del 2008, especialmente en el eje norte-sur.

### ¿En qué se relacionan los “Nuevos Pactos de la Moncloa” con la Unión Europea?

Para poder comprender la importancia de la Unión Europea en la gestión de esta nueva crisis, debemos señalar que en 1977 el Gobierno de Adolfo Suárez disponía de una alta autonomía económica y soberanía monetaria, mientras que el Ejecutivo de Pedro Sánchez debe adaptarse a la dinámica de soberanía compartida. Este escenario de supranacionalidad nos lleva a la necesidad de buscar una respuesta conjunta para la mitigación de los efectos de la crisis económica. Durante estos últimos días se están debatiendo varias estrategias en el seno de la Unión Europea.

Por un lado, se plantea la “[propuesta del Federalismo](#)” europeo, la mutualización de riesgos permitiría emitir títulos de deuda pública (eurobonos) respaldados por todos los países de la Eurozona, que contarían con la aprobación del Banco Central Europeo. Esta medida podría ser respaldada principalmente por las instituciones de la UE con un carácter más federal, es decir, el propio BCE y la Comisión Europea, además de países como Italia, España, Irlanda o Portugal, sin embargo, requeriría de un fuerte consenso en los sistemas políticos nacionales.

Por otro lado, se presenta la “[propuesta “intergubernamental”](#)”, cuyo funcionamiento consistiría en el mantenimiento de la separación entre los tesoros nacionales y la aplicación de “ayudas” económicas a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Según nos relatan Marco Dani y Agustín Menéndez en “*Las razones de un no rotundo al MEDE*”, el funcionamiento del MEDE queda establecido en el Art. 136.3 del TFUE, el cual impone que las ayudas financieras concedidas a través de este quedarán sujetas a “condiciones estrictas”. Esta propuesta es respaldada por algunos de los países del norte de Europa (Alemania, Holanda y Austria), que

tratan de imponer su postura en el Consejo Europeo, el cual funciona bajo una lógica más cercana al interés individual de cada Estado.

[Para conocer las medidas adoptadas hasta el momento, consultar aclaraciones metodológicas]

La dualidad ejecutiva entre la Comisión y el Consejo Europeo plantea un fuerte debate de cara a la resolución de esta crisis, en el que los Estados del sur tratarán de rechazar la imposición de la condicionalidad sobre el MEDE, sin embargo, esto parece poco factible. La crisis del coronavirus no debe asociarse a la crisis del 2008, el contexto actual no muestra desigualdades asimétricas, esta nueva crisis no entiende de acreedores y deudores, por ello, es necesario actuar de forma conjunta y fortalecer los mecanismos de integración.

### ¿Qué beneficios obtendrían la UE y España de estos procesos?

La emisión de eurobonos legitimaría la visión de la Unión Europea por parte de los ciudadanos, dejando atrás las posturas tecnocráticas y fomentando la idea de una Europa solidaria. Esta dinámica supone la oportunidad de retorno hacia niveles de apoyo cercanos a la etapa del consenso permisivo, que en los últimos años se había convertido en un disenso constreñido. Los éxitos alcanzados hasta ahora en el proyecto europeo han sido desarrollados bajo la aplicación del consenso permisivo, los ciudadanos delegaron su confianza a las instituciones para que estas ampliaran los mecanismos de coordinación, todo ello dentro de la lógica de la democracia representativa.

En caso de elegir la opción de los eurobonos, no se deben cometer errores. Ya se construyó una unión monetaria sin unión fiscal. Es preciso señalar que la emisión de eurobonos debería ir acompañada de mayor convergencia fiscal. Hay cierto temor a que, en el supuesto de emisión de eurobonos, al beneficiarse países como España de una financiación más barata, esto suponga incentivar una mayor laxitud fiscal, por lo que habría que ofrecer garantías en ese sentido.

La materialización de la “[propuesta federalista](#)” conseguiría dejar de lado la falta de un *demos* europeo y profundizar en el proyecto de integración, generando un aumento de la identificación cognitiva y afectiva sobre el propio proyecto. En el caso contrario, provocaría que los ciudadanos europeos basaran su visión de la Unión Europea en una dimensión utilitaria y mucho más instrumental, lo cual debilitaría fuertemente el futuro de esta.

En consecuencia, es fundamental evitar que la crisis del coronavirus se convierta en una crisis de deuda soberana para los estados, debe existir solidaridad en la mutualización de riesgos, a través de la emisión de bonos comunitarios y el aporte de liquidez. Para que todo ello sea posible, España debe acudir a las instituciones europeas como un actor sólido y fuerte, por ende, los “Nuevos Pactos de la Moncloa” son una oportunidad para respaldar la figura de España ante un posible intento de imposición de la “[propuesta intergubernamental](#)”.

## Conclusiones

### *“Rally-around-the-flag-effect”*

*Rally-around-the-flag-effect*. Así denominan en el mundo angloparlante al aumento de apoyo al gobierno ante una situación excepcional o que conmociona a la sociedad. Efecto de [agrupamiento bajo la bandera](#), podríamos llamarlo en español. El concepto original es del politólogo John Mueller, que lo formuló pensando en los aumentos de popularidad de los presidentes estadounidenses ante situaciones dramáticas, véanse los casos de Kennedy en la crisis de los misiles, Bush padre durante la Primera Guerra del Golfo o Bush hijo tras el atentado del 11-S. En este sentido, Mueller resalta la importancia de la retórica bélica para generar unidad en torno a un gobierno y acallar las críticas hacia su gestión.

En España, tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, el efecto de agrupamiento bajo la bandera no se dio. Actualmente, ante la pandemia del coronavirus, que tanta conmoción ha generado en la sociedad, no parece haber indicios de que se vaya a producir el *rally-around-the-flag-effect*, si bien es cierto que quizás es demasiado pronto para saberlo.

¿Estamos ante un intento del presidente Sánchez de concentrar apoyos a su alrededor o ante una sincera invitación al pacto entre diferentes? ¿Globo sonda o inicio de negociación de un gran acuerdo? ¿Señuelo para cambiar los apoyos parlamentarios al Gobierno o gran pacto nacional? Solo el tiempo lo dirá.

Por lo pronto, la oposición puede recoger o no el guante. Quizás los noes de hoy sean los síes del mañana. Nada está escrito y conforme avance la situación se irán desvelando incógnitas. Desde luego, dos no dialogan si uno no quiere, pero el diálogo debe ser sincero y todos los actores políticos implicados deberían estar dispuestos a abandonar posiciones maximalistas iniciales y ceder algo. Por otro lado, es conveniente recordar que la idea de unos “Nuevos Pactos de la Moncloa”, introducida repentinamente por el Gobierno en la agenda pública, no debería buscar que el resto de los partidos, en nombre de la “unidad”, otorguen una exoneración de responsabilidades políticas al Gobierno, cuya gestión de la crisis debe ser sometida a control en las Cortes.

Es demasiado pronto para conocer el recorrido que tendrán las deliberaciones convocadas por Pedro Sánchez. Si el objetivo es acordar medidas concretas con el mayor número de fuerzas políticas posible, siendo pragmáticos, no convendría entremezclar estas negociaciones con debates acerca del régimen político y posibles reformas institucionales, como se deduce de nuestro análisis en base a las dimensiones de *politics*, *policies* y *polity*.

Evidentemente, sería positivo que Gobierno y oposición llegasen a acuerdos, especialmente si se levanta la mirada más allá del corto plazo. España ya necesitaba [reformas de consenso](#) en varios ámbitos antes de que esta pandemia sacudiese nuestras vidas, para muestra la lucha contra el cambio climático, la reforma del sistema electoral, la organización territorial, medidas anticorrupción, el reto digital...

No obstante, hay que tener presentes las **limitaciones** de unos hipotéticos “Nuevos Pactos de la Moncloa”, así como las diferencias del contexto actual respecto a 1977. El sistema de partidos ha variado, especialmente en lo referente al ámbito territorial, como recoge nuestro análisis. En la misma línea, en la actualidad podría haber menos incentivos para el pacto. Otra diferencia más, avalada por la evidencia, consiste en que los líderes políticos de hoy son peor valorados por la ciudadanía que los de 1977.

En materia económica la inflación no es preocupante. Asimismo, el Estado tiene formalmente menos margen de maniobra que en 1977, como consecuencia de la entrada en la Unión Europea. Una Unión Europea a cuyas instituciones intergubernamentales deberíamos acudir con una posición de país, no sujeta a vaivenes políticos ni cambios de Gobierno.

Por otro lado, se deben tener en cuenta las dificultades en el ámbito comunicativo y los posibles problemas de legitimidad en un contexto de menor afiliación sindical y menor participación electoral que en 1977. Hoy en día, uno de los riesgos reside en que sectores de la población no se vean representados.

En conclusión, los “Nuevos Pactos de la Moncloa” representan la oportunidad de materializar un **consenso** entre todas las fuerzas políticas del Congreso, estableciendo las líneas de actuación necesarias para abordar la crisis del coronavirus. Los actores del tablero deberán abandonar la contienda política y sus intereses partidistas, focalizándose en el terreno de las *policies*. Si bien el contexto político, económico y social no es el mismo que en 1977, el país se enfrentará de nuevo a un **desafío mayúsculo**, requiriendo grandes acuerdos de Estado.

## Aclaraciones metodológicas

- [Gráfico pág 10 (1977)] En el hemicycle se muestran los resultados electorales del Partido Comunista de España (PCE) y el Partido Socialista Unificado de Catalunya (PSUC) de forma conjunta.
- [Gráfico pág 10 (2020)] En el hemicycle se muestran los resultados electorales de Más País y Compromís por separado, el escaño de este último queda integrado en “partidos de ámbito no estatal”.
- [Gráfico pág 12 (1977)] Las siglas corresponden a los siguientes partidos territoriales:  
ERC / Esquerra Republicana de Catalunya  
E.E. / Euskadiko Ezkerra  
C.A.I.C. / Candidatura Aragonesa Independiente de Centro
- [Gráfico pág 15] En la elaboración del gráfico, hemos decidido contar con la variable “valoración ciudadana de los líderes políticos”, no obstante, la escasez de publicaciones sociodemográficas durante los años 70 nos ha obligado a utilizar varios estudios. La valoración ciudadana de los líderes políticos actuales ha sido obtenida del CIS 3277, mientras que la de los líderes políticos del pasado se ha obtenido a partir de una media aritmética entre el CIS 1189 (1979) y el CIS 1164 (1978), a excepción del dato de E. Tierno Galván que solo estaba disponible en CIS 1189.
- [Este artículo](#), de Pablo Laín Guerrero, enumera las medidas que se han tomado hasta ahora desde la UE ante el coronavirus, a las que hay que añadir el SURE (*Support mitigating Unemployment Risks in Emergency*), de reciente aprobación.

## Bibliografía

### Literatura académica y biografías:

- Ansón, Rafael (2014), "*El año mágico de Adolfo Suárez: Un rey y un ejecutivo ante las cámaras*", La Esfera de los Libros, Madrid.
- Baby, Sophie (2018), "*El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*", Akal, Madrid.
- Hetherington, Marc y Nelson, Michael (2003), "*Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism*", PS: Political Science and Politics, Vol. 36, No. 1, American Political Science Association, pp. 37-42.
- Lago, Ignacio y Montero, José Ramón (2005), "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos. Manipulación política del sistema electoral español", *Zona Abierta* 110-111, pp. 279-348.
- Molina, Óscar (2016), "Los sindicatos en España", en Joaquim M.<sup>a</sup> Molins, Luz Muñoz Márquez e Iván Medina (coords), *Los Grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, Tecnos, Madrid, pp. 211-243.
- Morán, Gregorio (2009), *Adolfo Suárez. Ambición y destino*, Editorial Debate, Barcelona.
- Mueller, John (1970), "*Presidential Popularity from Truman to Johnson*", *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 1, American Political Science Association, pp. 18-34.
- Mueller, John (1973), "*War, Presidents and Public Opinion*", John Wiley & Sons Inc.

### Artículos:

- Dani, M y Menéndez, A. (3 de abril de 2020). Las razones de un no rotundo al MEDE. *Revista Contexto*. Consultado en <https://ctxt.es/>
- Laín, Pablo (1 de abril de 2020). La Unión Europea ante la crisis del coronavirus: renovarse o morir. *Open EU Debate*. Consultado en <http://openeudebate.eu/>
- Tijeras, Ramón (2 de abril de 2012). La transición en Radio Televisión Española bajo el influjo de Adolfo Suárez. *Comunicación 21. Revista científica de estudios sobre cultura y medios*. 2. Consultado en <http://www.comunicacion21.com/>

### Estudios oficiales y documentos históricos:

- Archivo Histórico Electoral
- Centro de Investigaciones Sociológicas: 3277, 1189 y 1164.
- Diario de sesiones (Congreso de los Diputados y Senado)
- Los Pactos de la Moncloa: texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político. Edita: Ministerio de Presidencia. Consultado en <https://cpage.mpr.gob.es/producto/los-pactos-de-la-moncloa/>
- OCDE. Recopilación de datos sobre afiliación sindical (Trade Union). Consultado en <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>

### Fotografías:

Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España. (30 de marzo de 1979). Adolfo Suárez, durante su discurso de investidura en el Congreso de los Diputados.

"CC-BY-4.0: © European Union 2019 – Source: EP". Discurso de Pedro Sánchez En el Parlamento Europeo.