

ENRIQUE FUENTES QUINTANA (1924-2007): La transición democrática desde los “Pactos de la Moncloa” hasta la Seguridad Social postconstitucional. Los presupuestos socio-económicos de la Seguridad Social en el Estado democrático

ENRIQUE FUENTES QUINTANA (1924-2007): The democratic transition from the “Moncloa Covenants” to the post-constitutional Social Security. Socio-economic budgets of the Social Security in the democratic state

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM

1. LA PERSONA Y LA VOCACIÓN. ELEMENTOS DE UNA BIOGRAFÍA INTELECTUAL

Enrique Fuentes Quintana (13 de diciembre de 1924-6 de junio de 2007, falleció por la enfermedad del Alzheimer), fue uno de los grandes economistas española de la segunda mitad del siglo veinte. Más allá de su innegable influencia Universitaria, debe destacarse su papel central en la elaboración y materialización de la política económico-social durante la fase de transición democrático y ulterior proceso de consolidación del modelo socio-económico en desarrollo de las previsiones constitucionales. Nació en Carrión de los Condes (Palencia) el 13 de diciembre de 1924. Es un miembro más de la Generación de los cincuenta. Finalizó el bachillerato en Madrid, en el colegio de los jesuitas de Areneros. Tras la Guerra (in)civil (así la llamada nuestro Adolfo Posada) estudia Derecho en Madrid y Política Económica con el magisterio del profesor Zumalacárregui. Se doctoró en 1948 con la tesis sobre teoría Keynesiana con el título de “Salario y ocupación” como análisis cíclico. Impartió clases en la Facultad de Madrid con Zumalacárregui, Olariaga y Sebastián Herrador. Por otra parte, en la recién creada por entonces Facultad de Económicas cursa los estudios de economía, alcanzando el doctorado en 1956, con la tesis titulada: “*Un ensayo de Metodología Económica*”. Cabe realzar que sus grandes maestros –por él reconocidos como tales– fueron los discípulos de Flores de Lemus entre los que destacaban los fundadores de la Facultad, Valentín Andrés Álvarez, Manuel de Torres y José Castañeda; y asimismo Ramón Perpiñá Grau. Asumiría el rango de catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal. En el año 1953 dirigió la Revista de Información Comercial (ICE) y en 1956 obtuvo la cátedra de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Valladolid, para acceder en 1958 a la cátedra de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales en la Universidad Central. Fue director del Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio y de la prestigiosa revista *Información Comercial Española* de 1958 a 1970. Sería asimismo director del Instituto de Estudios Fiscales y director de *Hacienda Pública Española* (1970-1978) y otras publicaciones de dicho Instituto. En general se puede considerar que era uno de los grandes conocedores del sistema fiscal y de la Hacienda Pública en España, lo cual se puso de manifiesto durante su presidencia del Instituto de Estudios Fiscales, con la elaboración de

informes que presagiarían reformas que sólo se pudieron llevar a cabo durante el período de la democracia constitucional¹.

No sólo es de destacar su carrera universitaria, sino también su actividad política. Como hombre de Estado su papel fue determinante en el último tercio del siglo veinte. Así en el período de 1960 a 1968 representó a España en el Comité de Política Económica de la OCDE, y en 1977, con el acceso al Gobierno de Adolfo Suárez, sería nombrado Ministro de Economía y Vicepresidente segundo para asuntos económicos. Llevaría a cabo una importante reforma fiscal (1978) con supuso una ruptura con el anterior sistema impositivo y que –siguiendo una guía de su pensamiento de más largo alcance– pretendía un acercamiento tributario hacia Europa. Siendo Ministro de Economía protagonizó de manera decisiva la preparación de los Pactos de la Moncloa de 25 de octubre de 1977 (De hecho el primer borrador surgió de su mano, y también participaría en las versiones posteriores). Es de significar, para el propósito de estas líneas, que su último contacto directo con la política profesional los sería como *Presidente de la Comisión de Mejora y Racionalización de la Seguridad Social*. Senador en la Cortes Generales por designación de S. M. el Rey durante el período 15 de junio de 1977-2 de enero de 1979.

En esta trayectoria, ganaría brillantemente una serie de oposiciones para la Administración Pública: Técnico del Ministerio de Hacienda, Técnico Comercial del Estado Técnico de Información y Turismo. Con esta preparación y presencia administrativa e institucional se explica su intervención decisiva en los tres momentos más relevantes de la confirmación del orden económico en la España del siglo veinte, a saber: El Plan de Estabilización de 1959; los Pactos de la Moncloa en 1977², en su fase de Vicepresidente económico; y el Ingreso de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 y en la Unión Económica Monetaria en 1999. Es de subrayar que junto a sus tareas investigadoras, docentes y servicio de estudios técnicos en las Administraciones Públicas, se compatibilizaron por el ejercicio habitual de un “periodismo científico” especializado en los campos de la economía y materias conexas³. En relación ello fundó y asumió la dirección varias revistas, entre las que cabe destacar: *Información Comercial Española*, en la época en que estuvo en el Ministerio de Comercio, Hacienda Pública Española, cuando estuvo en el Instituto de Estudios Fiscales y *Papeles de Economía Española* (Editada trimestralmente por la Fundación para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorro Confederadas), formando parte de la estructura institucional de la Fundación de Cajas de Ahorro Confederadas. Y muchas otras cómo

¹ Véase VELARDE FUERTES, J.: «Un maestro reformista: semblanza biográfica de Enrique Fuentes Quintana». *Hacienda Pública Española* (Monografía. El Sector Público Español: una panorámica actual. Homenaje al profesor D. Enrique Fuentes Quintana), 1994; MARTÍN RODRÍGUEZ, M.: “La Economía Política de Enrique Fuentes Quintana”, en *eXtoikos*, núm. 8 (2012), págs. 55-89; y RODERO FRANQUILLO, A.: “D. Enrique Fuentes Quintana. Mis recuerdos del profesor y del economista”, en *Revista de Fomento Social*, núm. 62 (2007), págs. 255-257; ARACIL FERNÁNDEZ, M.J.: “El Papel del Profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España”, en *IEF. Doc. N° 17/01*; CASTEJÓN MONTIJANO, R.: “LAUDATIO Enrique Fuentes Quintana”, Doctor Honoris Causa por la UNED, Madrid, Enero de 2007; SÁNCHEZ LISSÉN, R.: *El profesor Fuentes Quintana antes tres cambios fundamentales de la economía española*. La Coruña, Ed. Fundación Caixa Galicia, 1997.

² *Los Pactos de la Moncloa*. Texto completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo político Madrid, 8-27 octubre 1977, Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica Presidencia del Gobierno Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1977 (Colección Informe; 17). Pacto político entre el Gobierno [la negociación estuvo liderada por Enrique Fuentes Quintana, como vicepresidente del área económica y Fernando Abril Martorell, como vicepresidente del área política] y los grupos parlamentarios con representación en las Cortes [Enrique Tierno Galván (PSP), Santiago Carrillo (PCE), José María Triguer (FSC), Joan Reventós (PSC), Felipe González (PSOE), Juan Ajuriaguerra (PNV), Adolfo Suárez (UCD), Manuel Fraga (AP), Leopoldo Calvo-Sotelo (UCD) y Miquel Roca (Minoría Catalana)] para afrontar la crisis económica de los años 70 y consolidar la Transición a la democracia. Se firmó en el Palacio de la Moncloa el 25 de octubre de 1977, cuatro meses después de las primeras elecciones democráticas. El Congreso y el Senado lo aprueban el 27 de octubre y el 11 de noviembre, respectivamente. El Pacto son dos acuerdos, uno económico y otro político. El acuerdo económico incluye una serie de medidas de ajuste económico para estabilizar la economía, muy dañada por las consecuencias de la crisis económica de los años 70. El acuerdo político reconocía una serie de derechos que posteriormente se trasladarían al Código Penal y a la Constitución de 1978.

³ Durante la época de la Dictadura franquista estuvo vinculado al grupo de economistas del diario *Arriba*, pero publicó también en diversas revistas especializadas y generalistas. En la democracia sería reclamado frecuentemente para publicar o ser entrevistado por diversos diarios, como *El País*.

Anales de Economía. Pero, además, escribió para otras revistas y periódicos prácticamente hasta su fallecimiento en 2007.

Dentro de su amplio curriculum destáquese que fue nombrado miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en la cual asumirá el cargo de Presidente. En esta prestigiosa institución llevará a cabo tareas de debate institucionalizado con un amplio espectro de destinatarios. En tal sentido creo la Tribuna Iberoamericana, la Tribuna de las Autonomías y la Tribuna Joven. Su producción es extensa e intensa y de enorme calidad, y de ella brilla con luz propia obra como: “El desarrollo económico en España” (1973) “Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma” (1975), “La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española” (1989), “Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas” (1990) “De peores hemos salido. Una aproximación a nuestra historia económica reciente” (1993). Pero son enormemente valiosos los numerosos los artículos que se publicaron en revistas por él dirige y en otras muchas publicaciones especializadas o de la prensa periódica. Resulta sencillamente colosal la investigación que impulsara y dirigiera sobre “Economía y Economistas Españoles”, en nueve grandes Tomos, con un elenco inmejorable, en términos de conjunto, de autores de gran prestigio conocedores de *distintas ideologías económicas y jurídicas* de cada materia en cuestión⁴. Por cierto, en esta obra de referencia él mismo escribiría sobre distintos ámbitos del pensamiento económico. Esta labor emprendida nunca se había realizado en España hasta ese momento. De ahí que sin excesos en el lenguaje cabe concluir que su labor científica, de enseñanza y de divulgación la ciencia económica (la consolidación académica de la economía como ciencia) ha sido fundamental para su desarrollo e implantación en nuestro País. Con todo, el mismo Fuentes Quintana contribuyó decisivamente a la modernización de los estudios de economía al mismo tiempo que en la praxis política lo hizo respecto a la modernización de nuestro sistema económico.

A lo largo de su vida profesional obtuvo numerosos premios y distinciones⁵, y su labor fue reconocida en la Universidad a través de la concesión de varios Doctorados Honoris Causa⁶.

Su implicación política sería determinante al respecto. Sería nombrado Vicepresidente segundo de Adolfo Suárez entre 1977 y 1978. Su papel fue crucial en la elaboración de los “Pactos de la Moncloa” (que se resolvieron en dos grandes acuerdos, con las denominaciones de “Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía” y “Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política”), suscritos en el Palacio de la Moncloa durante la transición política el

⁴ FUENTES QUINTANA, E. (Director): *Economía y economistas Españoles*, 9 Tomos, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Patrocinada por la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, 1999-2004. Se trata del primer estudio realizado en España sobre la labor que nuestros economistas han llevado a cabo a lo largo de la historia. Es, pues, una proyecto de investigación del pensamiento económico ambiciosa en el que durante diez años Fuentes Quintana y su equipo, integrado por los mejores especialistas y conocedores del pensamiento económico, han articulado y ordenado las más de ciento setenta colaboraciones de la que consta la obra en su conjunto. A lo largo de sus ocho volúmenes abarca desde el pensamiento económico de la España musulmana hasta el de la segunda mitad del siglo XX, cuyos representantes tuvieron un importante papel en la implantación de políticas de ajuste durante la crisis económica de los setenta y posteriormente en la integración en Europa; y más aún que formaron a numerosos especialistas que hoy día todavía están en activo en las Universidades Españolas y en las Administraciones Públicas. Los ocho volúmenes se distribuyen de la siguiente manera: 1. Una introducción al pensamiento económico. 2. De los orígenes al mercantilismo. 3. La Ilustración. 4. La economía clásica. 5. Las críticas a la economía clásica. 6. La modernización de los estudios de economía. 7. La consolidación académica de la economía. 8. La economía como profesión.

⁵ Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales (1989); Premio Rey Jaime I de Economía (1993); Premio de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla y León (1994); Premio de Economía de Castilla y León *Infanta Cristina* (1995); Premio Rey Juan Carlos I de Economía (1998); Medalla de Oro de la Fundación Santa María la Real (Póstuma - 2007). Estaba en posesión de 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.

⁶ Doctor Honoris Causa por: Universidad de Valladolid (1990); Universidad de Oviedo (1991); Universidad de Sevilla (1993); Universidad de Castilla-La Mancha (1995); Universidad de Zaragoza (1995); Universidad de Santiago de Compostela (1996); Universidad de Alcalá de Henares (1996).

25 de octubre de 1977⁷. Años antes había participado activamente en el diseño e implementación del “Plan de Estabilización” económica de 1959⁸, dentro del periodo tecnocrático de la Dictadura franquista. Fuentes Quintana tendría también un papel destacado en la Adhesión de España a la “Comunidad Económica Europea” y al sistema Monetario Único en 1986 y 1999. Su idea era pasar de lo que denominó “modelo económico castizo” (que había caracterizado el periodo de la Dictadura franquista, pero que tenía elementos anteriores tradicionales que la sobrepasaban) hacia un “modelo económico abierto” y competitivo que caracterizaba a los países democráticos de Europa.

En un importante artículo Fuentes Quintana observaría que al igual que ocurriera en otros periodos de su historia, en 1977 la sociedad española hubo de enfrentarse, a un tiempo, a la crisis económica que azotaba la economía mundial (agudizada en este caso por la situación extrema que presentaba nuestro país en cuanto a niveles de inflación, de déficit exterior y de pérdida de divisas) y a las especiales condiciones derivadas de los cambios políticos que conducirían a la actual democracia. En este contexto, no cabe duda de la importancia que revistieron los Acuerdos de la Moncloa a la hora de crear el consenso político y social necesario para la aplicación de las medidas de ajuste que precisaba nuestra economía⁹. Que Fuentes Quintana fue el artífice se refleja que por entonces era vicepresidente para Asuntos Económicos y Ministro de Economía y Hacienda¹⁰. En esta condición el 8 de julio de 1977, comparecía ante las cámaras de la televisión pública durante más de quince minutos y en horario de máxima audiencia para anunciar el gran Acuerdo que para la

⁷ FUENTES QUINTANA, E.: “De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)”, en *ICE, Revista De Economía*, 1 (826), 2005 págs. 1-34. Recuperado a partir de <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/842>. TRULLEN Y THOMAS, J.: *Fundamentos económicos de la transición política española. La política económica de los Acuerdos de la Moncloa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993 y CABRERA, M.: “Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos políticos frente a la crisis”, en *Historia y Política*, núm. 26, Madrid, julio-diciembre (2011), págs. 81-110.

⁸ En el marco de lo que se ha dado en llamar “segundo franquismo”, TOWSON, N. (ed.): *España en cambio. El segundo franquismo 1959-1975*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 2009.

⁹ FUENTES QUINTANA, E.: “De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)”, en *ICE, Revista De Economía*, 1 (826), 2005 págs. 1-34. Recuperado a partir de <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/842>. Este artículo presenta, en primer lugar, un balance de este periodo, que se completa con un análisis del papel desempeñado por los economistas españoles en las tareas políticas en tres etapas relevantes de la historia económica española reciente: el Plan de Estabilización de 1959, los programas de ajuste a la crisis económica de los años 70 (los Pactos de la Moncloa) y el conjunto de decisiones con las que se ha logrado la plena integración de la economía española en las etapas cruciales de la integración europea (mercado interior, unión económica y unión monetaria).

¹⁰ FUENTES QUINTANA, E.: «Los pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978», en FUENTES QUINTANA, E. (Dir.): *Economía y economistas españoles. Vol. 8. La economía como profesión*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2004. Asimismo, CABRERA, M.: “Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis”, en *Historia y Política*, núm. 26, Madrid, julio-diciembre (2011), págs. 81-110.

Mercedes Cabrera analiza en este ensayo el proceso político que condujo a la firma por todos los partidos políticos de los Pactos de la Moncloa y después a su aprobación por el Parlamento, entre julio y en octubre de 1977. Las primeras elecciones democráticas dieron al gobierno de Adolfo Suárez la legitimidad política necesaria para afrontar la crisis económica que se arrastraba desde cuatro años atrás. La profundidad de la crisis y los resultados de esas mismas elecciones le obligaron, sin embargo, a poner en marcha una política de acuerdo multilateral y de amplio consenso. Se presta especial atención a los debates parlamentarios en pleno y en la comisión de economía. Se puede percibir el alcance y las limitaciones de la política de consenso entre los diferentes partidos, incluido el partido en el gobierno, así como de las organizaciones sindicales y empresariales. Pactos de la Moncloa fueron, sin duda, un hito en la transición a la democracia (el objetivo de reformas económicas y sociales –coyunturales y en parte de dimensión más estructural–enlazaban con la pretensión de consolidar la democracia en España en un contexto crítico), pero tuvieron el alcance que tuvieron, decisivo pero acotado en el tiempo y con las limitaciones del momento político. Las reformas estructurales que iniciaron se desarrollaron después en un contexto político diferente, con unos actores que entraron en la competencia democrática por alcanzar el poder. A las decisiones que después se tomaron, a las sucesivas políticas de concertación que se adoptaron y no a las de los Pactos de la Moncloa cabe achacarles el desarrollo posterior de aquellas reformas.

Para los aspectos económicos del periodo de la transición política, dentro de una bibliografía abundante, puede consultarse TRULLEN Y THOMAS, J.: *Fundamentos económicos de la transición política española, La política económica de los acuerdos de la Moncloa*, con Prólogo de Ernest Lluch, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

consolidación de la democracia representaban los Pactos de la Moncloa¹¹. Todo esto no se podía alcanzar sin una transición pactada –como espacio de ruptura muy limitados por la correlación de fuerzas defensoras de la instauración de una democracia constitucional– entre las fuerzas política y las organizaciones profesionales (Fuentes Quintana había tomado contacto con dichas organizaciones). Recuérdese que con el triunfo de UCD el Gobierno queda encabezado por Adolfo Suárez (él ya había sido nombrado como presidente del Gobierno el 7 de julio de 1976, lo que le permitió impulsar la reforma política desde dentro del régimen) y en este Gobierno se insertaría Enrique Fuentes Quintana. Gobierno que llevó a cabo una transición gradual y pacífica, que sería un proceso de transición política singular marcado por las circunstancias históricas específicas de nuestro País, después de una larga Dictadura y en el contexto de una crisis económica de gran magnitud. Las tensiones del proceso de transición se manifestaron en la dimisión de Adolfo Suárez en enero de 1981, después vendría el intento de golpe de Estado del 23-F. Tras su fracaso, en las elecciones de octubre de 1982 accedería al poder el partido socialista, con Felipe González a la cabeza (una victoria electoral emblemática). Pero resultaría evidente, pese a todo, que el proceso de transición política y social no estaba completamente cerrado con una “ruptura democrática” plena. La implantación efectiva de un sistema democrático necesita de un más amplio desarrollo de la democracia constitucional en su doble dimensión sustancial (con la garantía de ejercicio efectivo de los derechos fundamentales generales dentro y fuera de los lugares de trabajo y la construcción de un verdadero Estado del Bienestar cuyo pilar fundamental venía constituido por el Sistema de Seguridad Social) y formal con el completo desarrollo de las previsiones trazadas en la Constitución de 1978; y la consolidación del sistema de partidos y de las organizaciones democráticas. Esta democracia constitucional –todavía incompleta en su consolidación y desarrollo como tal– se vendría a realizar lentamente con carácter gradual y pacífico. De este modo, en la coyuntura actual la democracia instaurada en la transición política y social ha sido objeto de profundización en la dirección de un cambio de paradigma constitucional y, por tanto, de “ruptura democrática constitucional” que superaba los límites de sus frágiles y difíciles orígenes como democracia naciente a través de la instauración del régimen constitucional de 1978. La ruptura política formalmente fue sancionada por la Constitución de 1978, pero su efectividad política y jurídica fue obra de un más largo proceso de autenticación del sistema democrático capaz de romper y deslegitimar inequívocamente el inmediato pasado de la Dictadura, esto es, de una democracia a través de efectividad de las libertades y derechos fundamentales, donde la legitimidad en gran medida estaba suportada por el sistema de partidos y el éxito de la política social como elemento de captación de la ciudadanía activa. Es entonces cuando se puede hablar, por decirlo con Karl J. Friedrich, de la “democracia como forma política y como forma de vida”¹².

En los Pactos de la Moncloa se percibe un elemento valioso como es el consenso y la voluntad política y de las organizaciones profesionales (que mostraron al tiempo su apoyo) a un acuerdo que iba a tener medidas en algunos casos de consecuencias muy severas (reorganización de la economía, reconversiones industriales, reformas laborales y de los sistemas de protección social en situación muy precaria, etcétera) y que en ese momento se era consciente de que se renunciaba, por el momento, a llevar a cabo el desarrollo de las previsiones constitucionales, incluyendo el bloque normativo constitucional regulador del sistema de protección social en el sentido expansivo previsto en los artículos 41 y siguientes, en relación con los artículos 9.2 y 10.2 de la Constitución Española de 1978. Con todo se ponía de relieve los vínculos del tejido social que implican la interdependencia de los órdenes políticos, económicos y sociales. La ciencia económica siempre ha estado vinculada con otras ciencias sociales y todas ellas con la reforma social. Una vinculación que ha sido subraya por todas las grandes escuelas de pensamiento (como el propio Adam Smith, Karl Marx, John Maynard Keynes, Paul A. Samuelson, Amartya Sen, Joseph Eugene Stiglitz, etcétera) y muy especialmente por la escuela de economistas institucionales (como Thorstein Veblen, John R.

¹¹ Intervención del vicepresidente para Asuntos Económicos en televisión, en <http://www.youtube.com/watch?v=zrWYWHtGhRY>.

¹² FRIEDRICH, K.J.: *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Ed. Tecnos, 1961.

Commons, Karl Polanyi, entre otros, todos ellos influidos por autores tan relevantes como el propio Karl Marx –se repercusión siempre presente en todo el campo de las ciencias sociales y de la cultura–, Henry George, Werner Sombart, o por grandes sociólogos, de la economía y del Derecho, de la época moderna como Max Weber¹³), que no desconocían que el capitalismo define a un orden económico y se concibe como sistema de poder¹⁴.

El contexto de los Pactos de la Moncloa venía marcado por la crisis económica y desde hacía tiempo por las limitaciones y agotamiento del modelo de desarrollo económico y del sistema monetario acordado en Breton-Woods adoptado después de la Segunda Guerra Mundial.

A ello se añadían factores diferenciales propios del “modelo castizo” y el más determinante factor político de la transición de la Dictadura franquista hacia una naciente y frágil democracia constitucional. Pero aparte de los problemas propiamente económicos estaban presentes los relativos a la “cuestión social”, dada la perceptible persistencia del conflicto social (devenido en problema directamente político las estructuras represivas del régimen que impedían un encauzamiento e institucionalización del mismo en un sistema antidemocrático) durante todo el proceso de transición, que en el fondo se extendieron cronológicamente más allá de la aprobación de la misma Constitución con el nacimiento de una democracia muy debilitada. Por lo demás, en todo ese proceso intervinieron los intelectuales “orgánicos” del lado de la derecha y del lado de la izquierda¹⁵, y las distintas ideologías socio-económicas y de política del Derecho por ellos asumidas.

Los “Pactos de la Moncloa” ayudaron al avance controlado y pacífico hacia la democracia y la elaboración de la Constitución de 1978, pero –sin perjuicio de ello–, cabe dejar constancia de los hechos históricos que muestran que los trabajadores asumieron también muchos costes; y con el agravante de que se tardó mucho tiempo en materializar muchos aspectos de “contrapartida” de los Acuerdos de la Moncloa (algunos de ellos de “contenido social” fueron expresamente aplazados y no llegaron a cumplirse) e incluso esa tardanza se prolongaría por la lentitud en el desarrollo legal de importantes derechos sociales fundamentales –prestacionales y de libertad– de los trabajadores. Es constatable que se tardó mucho en el desarrollo legislativo completo de las previsiones constitucionales. Es lo cierto, que la transición política fue compleja y no debe incurrirse en simplificaciones tanto “mistificadoras” o idílicas como marcadamente descalificadoras sin matices. La realidad histórica muestra que en los Pactos de la Moncloa hubo transición con sacrificios y concesiones mutuas en los órdenes económicos y sociales en aras de la superación de la crisis y del crecimiento económico, y que las clases trabajadoras (como también acontecería en relación al pleno reconocimiento legal de su subjetividad colectiva-sindical) tuvieron que esperar mucho tiempo para recuperar su devaluación salarial (eufemísticamente llamada “moderación salarial”) y las consecuencias socialmente lesivas de medidas que se irían tomando después como las “reconversiones industriales”, presentes también en el discurso de la modernización-racionalización marcada por el enfoque tecnocrático y por la orientación pragmática y neutralizadora de otras opciones discrepantes de política del Derecho económico y sociolaboral¹⁶. Hubo promesas incumplidas, sin que hubiese un “garante” o “guardián” de los problemas, porque la ejecución de los Pactos quedaba remitida en la práctica a las decisiones políticas del Gobierno del momento (por otra

¹³ Véase, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la Teoría Política y Jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013.

¹⁴ Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La teoría crítica social de Thorstein Veblen. Sociedad opulenta y empresa de negocios*, Granada, Ed. Comares, 2010, espec., pág.1 a 111.

¹⁵ El concepto de “intelectual orgánico” es tributario de la concepción de GRAMSCI, A.: *La formación de los intelectuales*, trad. A. González Vega, edición, revisión y estudio preliminar, “El sistema educativo y la función de los intelectuales en una nueva sociedad regulada” (pp. VII-LIV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2020.

¹⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: *Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1988; *Ibid.*, “La flexibilidad laboral y las políticas de reorganización industrial en España”, en RIVERO LAMAS, J. (Coord.): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza/Instituto de Relaciones Laborales, 1993, págs. 363-434.

parte, “débil”), y ni siquiera se creó una verdadera comisión de seguimiento y control de cumplimiento de los Pactos. Incluso tras la aprobación de la Constitución la primera versión del Estatuto de los Trabajadores de 1980¹⁷, resultó ser una Ley “posibilista” y “concesiva” si se compara, como es obvio, no con el modelo autoritario precedente, sino con las posibilidades de desarrollo que ofrecía las previsiones constitucionales recogidas en el bloque o grupo normativo regulador de los derechos de los trabajadores individual (incluidos los derechos de Seguridad Social) y sindicalmente considerados (grupo normativo al que se incorporaba necesariamente “ex constitutione” –como pertenencia al mismo– el canon hermenéutico categórico del art. 10.2, en relación con el art. 96 de la Norma Fundamental).

Con todo, los Pactos de la Moncloa fueron el inicio de un modelo de transición política democrática supusieron una “adaptación” de las ideologías y modos de pensar no sólo de las fuerzas políticas y de los intelectuales que provenían del régimen del franquismo, sino también –y en no poca medida– de los partidos políticos y sindicatos mayoritarios en esa coyuntura crítica. Con este primer paso determinante en el proceso de transición se iría abriendo paulatinamente un espacio público de ejercicio de las libertades y un proceso de desmantelamiento –también progresivo y “factible”– del marco institucional y jurídico del régimen franquista que con su intervención autoritaria y prohibición de partidos y sindicatos lo hacía prácticamente inoperante. Los Pactos iniciaron una ruptura negociada que partiendo de una situación de excepción (la crisis política, económica y social; las resistencias del apartado político y burocrático del régimen de la dictadura; el papel de los “poderes fácticos”, etcétera) abriría una dinámica de reformas institucionales y de desmantelamiento del sistema establecido preexistente; pero también ese consenso político –y sindical en parte sindical– supondría, con la exigencia de una moderación de las fuerzas políticas y sociales (incluida la (auto)contención de amplias movilizaciones sociales), la neutralización de ideologías y propuestas de transformaciones más ambiciosas respecto al sentido y alcance de una “ruptura democrática” constitucional¹⁸.

La evolución de las mentalidades no fue ignorada por Fuentes Quintana –también intelectual “orgánico” durante todo el proceso de transición hacia la democracia constitucional–, la definición del modelo constitucional y su implementación posterior, como se irá analizando. Fuentes Quintana ofreció una interpretación de la “crisis española de los años 70”. Para él alcanzar una interpretación correcta, aceptable y compartida de la crisis constituía un requisito importante para afrontarla y para delimitar una respuesta a los problemas que plantea la sociedad española. Entiende que la “crisis de los 70” debe entenderse como una “crisis mundial” que afecta, inevitablemente, a España. Crisis que debe interpretarse como una crisis en las formas de producción y de vida que dominaron en los

¹⁷ Ley 8/1980, de 10 de marzo, del *Estatuto de los Trabajadores*, significaba una institucionalización jurídica de un nuevo marco laboral más flexible en el ámbito de las relaciones individuales tras la aprobación de la Constitución. Un Estatuto de los Trabajadores que nació en el contexto de la vigencia del Real Decreto Ley de Relaciones de Trabajo 17/1977 de 4 de marzo y todavía de una elevada conflictividad laboral.

¹⁸ La transición política española, como fenómeno sustancialmente político y jurídico, representa un proceso constituyente singular, esto es, el cambio complejo de un régimen totalitario a una democrática constitucional formalizada en la Constitución de 1978. Sobre el análisis de la transición democrática –a menudo con posiciones interpretativas y valorativas encontradas y contrapuestas, incluso sobre la verificación de los “hechos” históricos, que interesa para una mayor comprensión explicativa del proceso de transición– puede consultarse IMBERT, G.: *Los discursos del cambio. Imágenes e imaginarios sociales en la España de la Transición (1976-1982)*, Madrid, Ed. Akal, 1990; SÁNCHEZ CUESTA, I.: *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid, Alianza editorial, 2014; ANDRADE, J.: *El PCE y el PSOE en [la] transición*, 2ª ed., Prólogo de Josep Fontana, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2015; TUSSEL, J.: *La Transición española. La recuperación de las libertades*, Madrid, Ed. Historia 16, 1996; SARTORIUS, N. y SABIO, A.: *Al final de la dictadura: la conquista de la democracia en España (noviembre de 1975-junio de 1977)*, Madrid, Ed. Temas de Hoy, 2007; GALLEGO, F.: *El mito de la Transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia, 1973-1977*, Barcelona, Ed. Crítica, 2008; OÑATE RUBALCABA, M.: *Consenso e ideología en la Transición política española*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; MOLINUEVO, C. (ed.): *La Transición. Treinta años después*, Barcelona, Ed. Península, 2006; MORADIELLOS, E.: “La Transición política española: el desmantelamiento de una dictadura”, en revista *Sistema*, núm. 160 (2001); Sánchez-Lissen, R.; Pazos Casado, M. L.; Sanz-Díaz, M. T. (2019) “El disenso político en España (1979-82) según el Equipo de Coyuntura Económica en el diario *El País*”, en *Iberian Journal of the History of Economic Thought* 6(1) (2019), 69-86.

quince años de intenso desarrollo que van del plan de estabilización de 1959 a la caída de la actividad económica de 1974-1975. Constata que España vive quince años de un relativo auge económico mundial que durará veinte años. España llega tarde y abandona tarde el ciclo largo que el mundo comienza en 1951 y que termina en 1972. El fin de esa etapa de desarrollo que anuncia la revolución de los precios de los alimentos, las materias primas y la energía en los setenta abre el periodo de la crisis en 1973. Tras el diagnóstico que apunta a un cambio de modelo de crecimiento, se trazan las bases de una respuesta social y política a la crisis económica a partir del conocimiento de sus factores y características, que partiese de la defensa de la libertad de mercado y la mejora de las condiciones de vida de las clases trabajadoras¹⁹.

Fuente Quintana tuvo un papel central en la elaboración y puesta en práctica del Plan de Estabilización de 1959, que suponía una modernización económica racionalizadora (no democrática) bajo el régimen del franquismo²⁰. Ese cambio radical en la política económica lo encuentra en tres grandes motivos diversos, aunque coincidentes, con el resultado histórico que realmente ocurrió. En primer lugar, la creación de los estudios universitarios en Económica (promociones salidas de las Facultades de Economía accedieron a los cuerpos especiales de la Administración Pública). Frente a la política de intervencionismo autoritario y discrecional dominante. Era una situación que contradecía frontalmente el principio racional en la administración de los recursos. La alternativa era operar un giro radical hacia una administración más racional que conduciría precisamente al Plan de Estabilización de 1959. Profesor Torres Martínez elaboró tres documentos: un informe sobre la coordinación y planificación en Holanda, una nota sobre su posible adaptación a España, y un anteproyecto de Decreto-Ley creando el órgano correspondiente en España con carácter de Subsecretaría. La crisis gubernamental de 1957 supuso la entrada en escena de los economistas en cuatro puestos clave de responsabilidad política: Alberto Ullastres, como Ministro de Comercio; Juan Sarda, al frente del Servicio de Estudios del Banco de España; Manuel Várela, en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio; y Juan Antonio Ortiz Gracia, en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda. En torno a esos tres centros se articularon equipos de economistas que venían trabajando en la Administración Pública, y cuyas iniciativas terminaría por plasmar en el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959.

El segundo motivo en el cambio radical de la política económica de 1959, lo determinó la propia dinámica de la economía española en esa coyuntura, pues estaba produciendo un agotamiento del modelo vigente implantado tras la finalización de la Guerra Civil. Un modelo basado en la reserva del mercado interno a la actividad productiva nacional y la practicar una política proteccionista. El empresario en ese sistema económico peculiar tenía que ser mitad organizador/innovador de su empresa, mitad burócrata. Esto es, relacionado con, e influyente en las decisiones de la Administración en cuyas manos estaba una buena parte de la suerte de su cuenta final de resultados. El corporativismo informa el contenido y la organización del sindicalismo vertical de la era de la Dictadura de Franco, no es sino la forma a través de la cual se plasma esa mezcla de empresa y burocracia administrativa requerida en España para lograr el éxito económico. Ante ese modelo agotado económica y políticamente se imponían las ideas de una nueva política económica que no cuestionaba en sí el modelo político: las que estaban en la base de la modernización autoritaria que inspiró el Plan de Estabilización. Con la política de liberalización controlada, la economía abandona en el segundo semestre de 1960 la recesión y se inicia un intenso crecimiento por el que se había apostado. Todo ello tendría un impacto expansivo en el mercado de trabajo y en la Seguridad Social hasta alcanzar la gran crisis internacional de 1973.

¹⁹ FUENTES QUINTANA, E.: "La crisis económica española", en *Papeles de economía española*, editada por el Fondo para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorros Confederadas, núm. 1 (1980), págs. 84 y sigs.

²⁰ Ese protagonismo lo reconoce el propio Fuentes Quintana en: Discurso del Profesor Enrique Fuentes Quintana con motivo de su investidura como Doctor Honoris Causa en Ciencias Económicas por la UNED Madrid, enero 2007. http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,25536893&_dad=portal&_schema=PORTAL

Según pensaba Fuentes Quintana, en tres grandes áreas –flexibilización del mercado de trabajo, modernización del sistema financiero y flexibilización de la legislación industrial– nada pudo hacerse por quienes defendimos la corriente liberalizadora, por más que se denunciaran desde las páginas de ICE, al repasar anualmente la situación de la economía con la manifestación, una y otra vez, de las medidas pendientes.

Para Fuentes Quintana, el Plan de Estabilización de 1959 constituye, así, una buena oportunidad para recordar que la definición y defensa de un sistema de economía de mercado sigue siendo una exigencia que debe atender prioritariamente la economía española. Una tarea pendiente, sin cuya realización no lograremos mejorar la administración de los recursos escasos de la sociedad española. Esas convicciones se expresaban en el informe al Consejo de Ministros realizado por los Ministros de Hacienda y de Comercio, tras las reuniones del FMI y del Banco Mundial celebradas en Nueva Delhi, al subrayar la urgente necesidad de "adoptar una serie de medidas internas de saneamiento y sacrificio económico". La parte más laboriosa y problemática de esas medidas consistía en abandonar el comercio bilateral, liberalizar, conforme a las posibilidades existentes, el comercio exterior y fijar un tipo de cambio realista de la peseta, pues la unificación de cambios realizada en abril de 1957 apenas duró un mes, resucitando después los tipos de cambio múltiples. Todo esto es historia ya, pero nos sirve el recordarlo para tener claro que, sin el esfuerzo de los técnicos y la valentía de los políticos para afrontar intereses creados, es imposible hacer en economía nada que valga la pena destacar. Eso sucedió en 1959, con el viraje aperturista en lo económico y también está presente en la economía abierta de la democracia (Fuentes Quintana escribía esto en enero de 2007, año de su fallecimiento)²¹.

Antes había observado Fuentes Quintana la crisis de 1973 reviste una gran complejidad: 1º. Es una crisis coyuntural, vinculada causalmente a la crisis mundial de esos años, que dada su persistencia se había convertido en estructural. 2º. Es una crisis de la estructura de producción, derivada de cómo se había realizado el proceso de desarrollo de los años 1963-1973, consecuencia de los Planes de Desarrollo de los gobiernos tecnocráticos. 3º. Se trata de una crisis del sistema derivado del "modelo castizo" presente en la economía española, que había subsistido a pesar de la parcial liberalización programa del Plan de Estabilización económica de 1959²². Un cierto cambio de paradigma en la política anterior fue la política *pactada* en los Acuerdos de la Moncloa; Acuerdos que en gran medida sería sustituida por la de ajuste *impuesta*, vigente desde diciembre de 1978 hasta diciembre de 1979. Estos Acuerdos de la Moncloa fueron acuerdos adoptados entre partidos, pero también subyacía el consenso –en muchos aspectos básicos– de las organizaciones profesionales más representativas. Persiguieron un considerado realismo político que tuvo una fuerza persuasiva y de integración para contribuir a la instauración del sistema democrático más allá de versiones apologeticas y mistificadoras, pero también descalificadoras. Esta política de ajuste fue forzada por la falta de acuerdo entre las fuerzas económicas y políticas²³. La experiencia histórica de las políticas de consenso social y política en términos de democracia deliberativa es útil para coyunturas complejas en las que en sociedades pluralistas pueden decantarse e identificarse un núcleo básico de intereses generales compartidos²⁴. En términos de conjunto impulsó o introdujo

²¹ Así concluía su breve –pero expresiva– disertación Fuentes Quintana en: Discurso del Profesor Enrique Fuentes Quintana con motivo de su investidura como Doctor Honoris Causa en Ciencias Económicas por la UNED. Madrid, enero 2007. http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,25536893&_dad=portal&_schema=PORTAL

²² FUENTES QUINTANA, E.: "La crisis económica española", en *Papeles de economía española*, editada por el Fondo para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorros Confederadas, núm. 1 (1980), págs. 84-136.

²³ FUENTES QUINTANA, E.: "La crisis económica española", en *Papeles de economía española*, editada por el Fondo para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorros Confederadas, núm. 1 (1980), págs. 122-124. En análisis se puede completar con el trabajo de SEGURA, J.: "Comentarios sobre la crisis económica", en la misma revista citada, págs.

²⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1999, espec., págs. 15 y sigs., y 62 y sigs.; MORENO VIDA, M.N.: *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Ed. Universidad de Granada, 1989, espec., págs. 27 y sigs., y 155 y sigs.; VALDÉS DAL-RÉ, F.: *La negociación colectiva, entre tradición y renovación*, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2012, espec., págs. 157 y sigs.; y la obra de cierre del ciclo histórico de (...)

cambios sobre las relaciones laborales (algunos de sus postulados “liberalizadores” se plasmarían en la primera versión de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 1980)²⁵, la protección por desempleo (el INEM se crea en 1978; Real Decreto-Ley 36/1978) y la ordenación de las políticas e instituciones del empleo (la Ley Básica de Empleo es, en su primera versión, de 1980; Ley 51/1980, de 8 de octubre, *Básica de Empleo*). En esa estela, Acuerdo Nacional de Empleo (ANE; firmado el 9 de junio de 1981, bajo la presidencia de Leopoldo Calvo Sotelo y pocos meses después del intento de golpe de estado del 23-F); el año 1984 se llevaría a cabo otro de los grandes pactos sociales, el “Acuerdo Económico y Social” (AES)²⁶. Pero también incidiría en la transformación del sistema de aseguramiento social (seguros sociales evolucionados y mutualismo laboral desvertebrado) hacia un sistema de Seguridad Social que, aunque previsto en la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963²⁷, el texto articulado de 1966²⁸ y el texto refundido 1974²⁹, sólo alcanzaría a evolucionar en su sentido diacrónico –según alternancias del gobierno político y las mutaciones de las ideologías jurídicas y económica– con su consagración en los artículos 41 y siguientes de la Constitución y con la Ley de 1978 que sustituye la denominación –y no tanto la función principal– del Instituto Nacional de Previsión por el Instituto Nacional de la Seguridad Social³⁰. A partir de ahí aparece una lógica expansiva en la larga duración que conducirá a la Ley de 1990 de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social³¹; la Ley general de Sanidad de 1986³², en adelante llegando a la Ley de protección

la concertación social, MONEREO PÉREZ, J.L. (DIR.): *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, R. Álvarez Gimeno, Á.L. De Val Tena, J.A. Maldonado Molina, J.L. Monereo Pérez, M.N. Moreno Vida, R. Muñoz de Bustillo, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social de España (Premio de Investigación del CES), 2015, 406 páginas.

²⁵ Puede consultarse al respecto, VV.AA.: *Transformaciones laborales en España. A XXV años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores*, Ruesga Benito, S.M., Valdés Dal-Ré, F. y Zufiuar Narvaiza, J.M. (Coords.), Madrid, MTAS, 2005; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Un nuevo Estatuto de los Trabajadores del Siglo XXI”, Conferencia General, en VV.AA.: *El Estatuto de los Trabajadores 40 Años después*. XXX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Prólogo de M. Ramos Quintana, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020, págs. 41-102.

²⁶ Resolución de 9 de octubre de 1984, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, por la que se acuerda la publicación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-1986, integrante del Acuerdo Económico y Social (AES), suscrito por la Unión General de Trabajadores (UGT) y las Confederaciones Empresariales CEOE y CEPYME (BOE núm. 243, de 10 de octubre; corrección de errores BOE núm. 245, de 12 de octubre de 1984). En el Título II, dentro del “Acuerdo Tripartito” se acuerda a un tiempo medidas de carácter fiscal (cap. I), de carácter económico (Cap. II), retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas (Cap. III), *Desempleo* (Cap. IV), *Seguridad Social y seguridad e higiene en el trabajo, incidiendo en cuestiones relativas a cotizaciones sociales, revalorización de pensiones de la Seguridad Social, constitución de una Comisión tripartita para la reforma de la Seguridad Social y seguridad e higiene en el trabajo* (Cap. V), legislación laboral (Cap. VII), participación institucional (Cap. VIII), empresa pública (Cap. IX), patrimonio sindical acumulado (Cap. X), Comisión de Seguimiento del AES (Cap. XI). En el *Preámbulo del AES* se declara que “La negociación aparece como como un medio idóneo para proceder a la realización de un esfuerzo solidario que permita la mejor utilización de los recursos e instrumentos disponibles para relanzar la inversión y aumentar el empleo. Al mismo tiempo, se contribuye a la mejora del clima de confianza necesario para el desarrollo de la actividad económica y la disminución de incertidumbres, lo que redundará en la elevación del bienestar general de la comunidad. Con objetivo de contribuir desde las partes sociales y el Gobierno a la consecución de estos objetivos afrontando, por la vía de la concertación, las repercusiones de la crisis económica en nuestro país – conocidos los objetivos económicos del Gobierno recogidos en su declaración-, las partes firmantes de este Acuerdo han llegado a los compromisos que se reseñan en los títulos siguientes. Los firmantes del Acuerdo, aun siendo obvio, han de manifestar su pleno respeto a la potestad que la Constitución confiere a las Cortes Generales en aquellas materias de las que se deriven compromisos legislativos. Las estipulaciones contenidas en este Acuerdo constituyen un todo unitariamente concatenado, sin perjuicio de que su carácter global de pacto admita naturalezas jurídicas diferentes para cada uno de sus dos títulos tal como se especifica en el título siguiente”.

²⁷ Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre *Bases de la Seguridad Social*.

²⁸ Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobado el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social.

²⁹ Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

³⁰ Real Decreto-Ley 38/1978, de 18 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

³¹ Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la *Seguridad Social prestaciones no contributivas*.

³² Ley 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad*.

social de la dependencia en 2006³³, o el Ingreso Mínimo Vital de 2020³⁴. Con importante incremento del gasto social, que todavía nos aleja de la media de la Unión Europea.

Pero todos los procesos de intercambio político y social están fuertemente condicionados por las grandes coyunturas y etapas históricas y no se pueden reproducir mecánicamente de una etapa a otra. Pero en situaciones críticas la democracia deliberativa, la concertación y el diálogo social han favorecido la instauración de respuestas equilibradas. Y esto puede acontecer con Pactos Constitucionales, que como tales son pactos de Estado entre el Gobierno, los partidos políticos y las organizaciones intereses profesionales más representativas. Y esto no será nada parecido a los Pactos de la Moncloa donde se partía de una situación marcada por la transición política entre un régimen de Dictadura a un régimen de democracia constitucional.

Según Fuentes Quintana existieron tres operaciones de política económica decisivas e ideológicamente orientadas para entender la marcha de la economía española: 1) El Plan de Estabilización de 1959, premisa obligada del intenso desarrollo de los años sesenta. 2) Las políticas de ajuste a la crisis abierta en 1973, que llega a España en 1975, coincidiendo con la oportunidad democrática que el país recibía en este año. Construir una democracia pluralista en plena crisis económica internacional demandaba la definición y aplicación de una política económica de ajustes, que se negociaron en los Pactos de la Moncloa entre los partidos políticos que habían obtenido representación parlamentaria en las elecciones de junio de 1977. Esas líneas de la política de ajuste se afirmarían y continuarían en el segundo ajuste de la democracia española, realizada por el Partido Socialista a partir de 1983. En relación a los Pactos de la Moncloa, movilizar el consenso político y traducirlo en medidas operativas de ajuste a la crisis reclamaba disponer de un diagnóstico compartido de la crisis económica española. Este diagnóstico compartido, elaborado por el Gobierno y discutido por los partidos políticos en la Moncloa, afirmaba el carácter multiforme de la crisis económica que, abierta por la brusca conmoción de la relación real de intercambio provocada por la crisis del petróleo y la elevación del precio de las materias primas respecto de los precios de los productos industriales, había continuado por la explosión salarial. Este diagnóstico compartido es el que conformaría el contenido de las medidas de ajuste negociadas en los Pactos de la Moncloa. En el trabajo de Fuentes Quintana, “Los Pactos de Moncloa y la Constitución de 1978”, se expone la distintas medidas de ajuste que debían aplicarse, y que partían del convencimiento más profundo que inspiraba los Pactos de la Moncloa, consistente en que todos los males de la situación crítica que padecía la economía española –el corto crecimiento, la aguda inflación, el desempleo desmoralizador– no tendría remedio si la economía que los padecía no empezaba por ganar los equilibrios económicos necesarios, que debería manifestarse a través de dos índices: los que medían la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente. Subraya que todos los economistas que participaban activamente en los Pactos de la Moncloa creían que luchar contra la inflación no era una opción política, pues se trataba de un problema de supervivencia.

A dichas medidas de “saneamiento económico”, los Pactos de la Moncloa añadieron un conjunto de “medidas de reforma” que afectaban: al presupuesto, para lograr su universalidad y el mejor control de los gastos; a la práctica de una reforma fiscal que pusiera a la hora de Europa nuestro anticuado cuadro tributario, incorporando, además, una reforma de la administración tributaria que posibilitase la vigencia efectiva del cuadro fiscal; la reforma del sistema financiero, con tres objetivos fundamentales: practicar un control monetario activo y continuo, liberalizar el sistema financiero y supervisar la liquidez y solvencia de las instituciones de créditos; se afirmaba también: la necesidad de definir un nuevo cuadro de relaciones laborales, reformar el marco de actuación de la empresa pública y establecer un sistema de control suficiente y una presupuestación adecuada de sus operaciones. Es de realzar que el clima favorable del consenso que hizo posible los Pactos de la Moncloa también introdujo un cambio importante en el clima político del país. Un

³³ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

³⁴ Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

clima favorable que permitió lograr, sin el trauma de una desestabilización caótica, a la Constitución democrática, aceptada por todas las fuerzas políticas parlamentarias en diciembre de 1978. Ciertamente, esa meta política constituía, en realidad, la principal pretensión, el objetivo básico de los Pactos de la Moncloa, y ese objetivo se alcanzó en los términos que fue posible hacerlo por una vía pacífica basada en el consenso sobre las premisas que lo condicionaban en gran medida. Hace notar que en el momento actual, con la perspectiva que el tiempo concede para contemplar con realismo y evaluar con sosiego los días del pasado, resulta evidente que la suerte de los Pactos de la Moncloa estuvo asociada a la suerte de la Constitución. Son dos acontecimientos extraordinarios que la historia contemporánea de España unirá para siempre, con todas las matizaciones que se puedan establecer legítimamente. El segundo ajuste a la crisis (periodo 1982-1985), realizado por el Partido Socialista a partir de la mayoría absoluta que logró en las elecciones de 28 de octubre de 1982, tuvo una finalidad más ambiciosa y un horizonte temporal más amplio que el primer ajuste realizado por los Pactos de la Moncloa.

La política de integración en Europa, unánimemente deseada por la sociedad española y sus representantes políticos, y triplemente comprometida con el ingreso de España en las Comunidades Europeas, firmado el 12 de junio de 1985, con la aceptación del Acta Única Europea el año siguiente, y con la aprobación y cumplimiento de los criterios del Tratado de la Unión Europea para el ingreso final de nuestro país; y el 2 de mayo de 1998, como país fundador del euro. El propio Fuentes Quintana reconoce que había tenido la suerte de vivir y participar en esas tres operaciones, en las que los economistas españoles iniciaron el ejercicio de la profesión de economistas³⁵. El ingreso de España sería un proceso tardío y laborioso vinculado por la imposibilidad de que un régimen dictatorial como el franquista pudiese entrar en el “club” de la Comunidad Europea. Ello implicó continuar con los procesos de ajuste y de racionalización de gasto público (que incidía el control de gasto en pensiones y otras prestaciones sociales), igualmente la exigencia de una moderación en el crecimiento de los salarios y la flexibilización del mercado de trabajo. El “mercado de trabajo” reclamaba –a su entender– la práctica de reformas atendiendo a tres puntos críticos denunciados con reiteración los economistas comprometidos en la acción política *desde un enfoque nitidamente liberalizador*: a) Su “segmentación” entre contratados temporales, trabajadores con contratos fijos y parados, con un problema implícito en esa división provocada por los elevados costes del despido de los contratos fijos (sic.). b) Los defectos de la negociación colectiva. c) Las características a las que respondía la “prestación del desempleo”. A esos tres puntos críticos trataron de responder la Ley de 16 de mayo de 1997, sobre “Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida”, y los “*Incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y estabilidad en el empleo*”, disposición que reconocía los acuerdos entre sindicatos y empresarios. Pese a sus limitaciones –considera Fuentes Quintana que participativa de ese criterio liberalizador–, esta reforma mejoraba el cuadro disponible del mercado de trabajo y contribuía a favorecer el desarrollo del empleo. Sin embargo, hay que añadir críticamente que la experiencia de los datos de niveles de empleo y de aumento de la contratación indefinida no avalan esa valoración optimista de nuestro autor. Por lo demás, la política de “incentivos” tendrían al tiempo efectos muy negativos sobre los equilibrios económico-financieros del Sistema de Seguridad Social Contributiva.

³⁵ FUENTES QUINTANA, E.: “Ensayo Introductorio” a FUENTES QUINTANA, E. (Dir.): *Una introducción al pensamiento económico*, Tomo I de *Economía y Economistas Españoles*, Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 1999, págs. 272 y sigs. De ello se ocupa, detenidamente, en el Volumen VIII de la obra por él dirigida *Economía y economistas españoles*, FUENTES QUINTANA, E.: “Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978”, en *La economía como profesión. Economía y economistas españoles*, Vol. VIII, Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2004, págs. 163-238.

2. PENSAMIENTO ECONÓMICO-SOCIAL Y TRATAMIENTO DE LOS PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

“los acontecimientos que rodean al historiador y en los que éste toma parte están en la base de su presentación, como un texto escrito en tinta simpática. La historia que somete al lector constituye, por así decirlo, el conjunto de citas que se insertan en su texto y son únicamente éstas las que están escritas a mano, de una manera que todos pueden leer”

WALTER BENJAMIN³⁶

Como ha sido destacado, tres fueron los rasgos característicos de la Economía de Enrique Fuentes Quintana: sin historia de los hechos y de las ideas económicas, no había Economía Política; la Economía era una ciencia moral, indispensable para el progreso humano; y, por último, el economista, él al menos lo hizo, debía comprometerse con la sociedad en una tarea nada fácil, como era la de proponer reformas de viejas costumbres y exigir esfuerzos cuyos resultados sólo podrían verse a largo plazo. Él fue un firme defensor del modelo de competencia como sistema básico de organización social, entendido a lo Adam Smith, es decir, como libertad de consumo, de producción y de cambios exteriores, pero sin olvidar los lazos comunes de «simpatía» existentes entre los hombres de todo el mundo; pero admitió un papel relevante para un sector público eficiente. Para Fuentes, con Keynes, el Estado ha de intervenir en la economía en funciones macroeconómicas de estabilización de la demanda³⁷. Igualmente, debe subrayarse la vocación europeísta de Fuentes Quintana, porque él estaba convencido que el futuro de España estaba ligado al de la Europa unida, tanto por razones culturales, como económicas donde el espacio europeo era una respuesta idónea a la creciente internacionalización e interdependencia de las economías nacionales. Ese enfoque europeísta marcaron también sus propuestas en la transición económica y política y con la misma orientación después de la instauración de la democracia constitucional³⁸.

Fuentes Quintana fue un pensador de ideología liberal templada para el cual el conocimiento de la historia y del pensamiento económico era fundamental³⁹, que pretendía estudiar las ideas económicas en su contexto histórico y asimismo “salvar a los economistas españoles del naufragio del olvido” (Ibid, p. 8). Él asumía las tres razones de Schumpeter para justificar la importancia de la historia económica: 1) El tema de la economía es, esencialmente, un proceso único desplegado en el tiempo histórico. Nadie puede entender los fenómenos económicos de una época si no domina los hechos históricos. 2) El estudio histórico de la actividad económica exige su *consideración asociada a hechos no económicos que estudian otras ciencias sociales*, lo que supone conocer cómo éstas deberían relacionarse entre sí. 3) La mayor parte de los errores cometidos por el análisis económico se debe a la falta de experiencia histórica. Y hace suya las palabras de Joan Robinson, según la cual la teoría económica es la caja de herramientas del economista. Asimismo, de nuevo con Schumpeter, distingue entre “historia del análisis económico” de “la historia de las doctrinas económicas, por la cual entiende Schumpeter la exposición de un conjunto de procedimientos económicos que su autor propone sobre la base de ciertos principios (normativos) unificadores, tales como los principios del liberalismo económico, el socialismo, etcétera⁴⁰. Con este enfoque puede

³⁶ BENJAMIN, W.: *Paris, capitale du XIXe siècle*, Paris, Éditions du Cerf, 1989, pág. 494 (Se dispone de traducción castellana en *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II*, Madrid, Ed. Taurus, 1991, págs. 171-190).

³⁷ MARTÍN RODRÍGUEZ, M.: “La Economía Política de Enrique Fuentes Quintana”, en *eXtoikos*, núm. 8 (2012), págs. 55-89.

³⁸ Es suficiente consultar al respecto los diversos estudios que dedicó al proceso de adhesión y de consolidación de la integración europea.

³⁹ Es suficiente remitir a su extenso y denso trabajo - que constituye un libro dentro de otro más amplio-, FUENTES QUINTANA, E.: “Ensayo Introductorio” a FUENTES QUINTANA, E. (Dir.): *Una introducción al pensamiento económico*, Tomo I de *Economía y Economistas Españoles*, Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 1999, págs. 7-388.

⁴⁰ FUENTES QUINTANA, E.: “Ensayo Introductorio” a FUENTES QUINTANA, E. (Dir.): *Una introducción al pensamiento económico*, Tomo I de *Economía y Economistas Españoles*, Barcelona, Ed. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 1999, pág. 33. La obra que Fuentes Quintana considera fundamental es la de SCHUMPETER, J.A.: *Historia del análisis* (...)

tomar en consideración –él mismo y su equipo– del problema de la pobreza, de la beneficencia pública y su evolución en nuestro tiempo en la discusión sobre el Estado del Bienestar contemporáneo⁴¹. Y en relación a ello dando cuenta del impacto que en el plano de la política social y económica de la reacción contra el *laissez-faire* que ante el choque con la realidad de los límites de la autorregulación del mercado y de la emergencia del pauperismo industrial se planteó con la defensa de la intervención del Estado en la cuestión social con aportaciones doctrinales del krausismo como Azcárate, Buylla y Piernas Hurtado (y en la perspectiva más jurídica Adolfo Posada), muy influidos por el historicismo y el socialismo de cátedra alemanes⁴². Lo que tendrá un pálido reflejo en la creación de la Comisión de Reformas sociales (1883) y el Instituto de Reformas Sociales, a la cual se atribuiría el impulso hacia una intervención tutelar del Estado. Esto alcanzaría también al catolicismo social conservador de autores tan importantes en su tiempo como Eduardo Sanz y Escartin y en el liberalismo conservador pragmático de Cánovas del Castillo; ambos combinaron el liberalismo templado con alguna influencia historicista que posibilitaba un reformismo social de tipo defensivo de orden establecido en términos de rectificación de las doctrinas económicas y sociales del liberalismo más radicalmente individualista⁴³. A ello hay que añadir las corrientes del socialismo agrario georgiano y al socialismo jurídico⁴⁴, ambos de gran

económico, Barcelona, Ed. Ariel, 1994 (También en la edición de la Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1994). La resulta harto significa la toma en consideración por Fuentes Quintana de las dos raíces históricas que confluieron en el surgimiento del “arte” de la economía, a saber: 1) Una raíz especulativa, que se encuentra en los estudios de los filósofos-juristas, y que arranca del mundo helénico. 2) Una raíz práctica, constituida por hechos y conceptos provenientes de quienes vivieron y conocieron la vida económica, manifestando sus opiniones en sus discusiones de los problemas políticos cotidianos (SCHUMPETER, J.A.: *Historia del análisis económico*, cit., pág. 88).

⁴¹ FUENTES QUINTANA, E.: “Ensayo Introductorio” a FUENTES QUINTANA, E. (Dir.): *Una introducción al pensamiento económico*, cit., págs. 56-57.

⁴² FUENTES QUINTANA, E.: “Ensayo Introductorio” a FUENTES QUINTANA, E. (Dir.): *Una introducción al pensamiento económico*, cit., págs. 177 y sigs. Respecto al “socialismo de cátedra” en economía y en la política social, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *La ‘Escuela Histórica Nueva’ en economía y la política de reforma social*, estudio preliminar a SCHMOLLER, G.: *Política social y economía política*, trad. Lorenzo Benito, revisión y edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007, págs. V-XXXVI.

⁴³ Para estas direcciones doctrinales y su proyección en las políticas socio-económicas y de protección social pública, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., págs. 231 y sigs. (sobre “la revisión de la “constitución liberal del trabajo”: el reformismo social jurídico-social como antídoto frente a la ‘cuestión social’”), págs. 356 y sigs. (“Aspecto doctrinal. Teoría e ideología del liberalismo social reformista”); *Ibid.*, *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999, espec., Cap. 2, págs. 79 y sigs.; *Ibid.*, “Adolfo Álvarez Buylla y González Alegre (1850-1927): La reforma jurídico-social y el aseguramiento en España desde el republicanismo social y el «socialismo de cátedra»”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 24 (2020), págs. 295-330; *Ibid.*, “García Ormaechea, R. (1876-1938): Del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservador en la política de Seguridad Social”, en *RDSS Laborum*, núm. 14 (2018), págs. 283-301; *Ibid.*, *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartin*, Granada, Ed. Comares, 2010; *Ibid.*, *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, J.L. Comares, 2007; *Ibid.*, “Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la Constitución social del trabajo”, en ROJAS RIVERO, GL. (Dir.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2012; *Ibid.*, “El socialismo de cátedra de Gustav Schmoller en la construcción de la política social moderna”, en *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, versión electrónica <https://revistasdederecho.com/el-socialismo-de-catedra-de-gustav-schmoller-en-la-construccion-de-la-politica-social-moderna-rehipip/> nº 11 (octubre de 2017). Y las obras de referencia doctrinal general, PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, 5ª ed., revisada, Madrid, Ed. Tecnos, 1995, y MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje de las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson/Civitas, 2009.

⁴⁴ Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *Reformismo social y socialismo jurídico: Anton Menger y el socialismo jurídico en España*, estudio preliminar a MENERG, A.: *El Derecho civil y los pobres*, trad. Adolfo Posada, revisión y edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998, págs. 7-112.; *Ibid.*, *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999, espec., cap. 1 (“Los fundamentos doctrinales del Derecho social: la contribución del socialismo jurídico”), págs. 21 y sigs., y cap. 3 (“La formación del Derecho social y el socialismo jurídico en España: El socialismo jurídico en la formación del Derecho social”), págs. 87 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L. y CALVO GONZÁLEZ, J.: “De cuánto en la memoria durmiente... Ricardo Oyuelos Pérez: Del socialismo jurídico a la utopía social corporativa”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125 (2004), págs. 349-372.

influencia en nuestro país, señaladamente en el regeneracionismo (por ejemplo, Joaquín Costa, Baldomero Argente, Luis Morote, Julio Senador Gómez)⁴⁵.

En el pensamiento de Fuentes Quintana en alguna medida siempre estuvo presente la problemática de la Seguridad Social. Quizás uno de los trabajos más significativos e influyentes fue su influencia determinante en los Pactos de la Moncloa y en esa secuencia su contribución a las reformas de la Seguridad Social española tras la aprobación de la Constitución de 1978 y en plena crisis. En este periodo conviene destacar ya un importante trabajo escrito en coautoría por destacados especialistas en la materia. Se trata del ensayo “Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social Española”, publicado en 1982⁴⁶. Como su propia denominación indicaba se trata de elaborar una “Estrategia” de reforma del Sistema de Seguridad Social y del modelo legal vigente que pivotaba sobre la “Seguridad Social profesional”, partiendo de que el modelo universalista recogido en el art. 41 de la Constitución no podría llevarse a cabo, pues lo primero que habría que hacer es acometer la racionalización del sistema profesional, economizando sus despilfarros detectados en ese periodo histórico. Ello se planteaba desde un enfoque “liberal” pero comprometido con el modelo socio-económico abierto a distintas opciones de política del Derecho Social y del Derecho de la Economía en la Norma Fundamental. Se afirma desde el mismo resumen del trabajo que “El hecho de que la Constitución del 78 aspire a un cambio del actual modelo de Seguridad Social obliga a definir su posible contenido y a estimar su coste. Los graves defectos del sistema actual de Seguridad Social, la incidencia de la crisis económica sobre los gastos posibles de la Seguridad Social y el considerable coste de universalizar las prestaciones obligan a aplazar por el momento su adopción. La instauración de un nuevo modelo [...] sólo será creíble y viable cuando hayamos logrado corregir los defectos del sistema profesional, economizando sus despilfarros actuales” (Ibid., pág. 20).

Era consciente de que el modelo del art. 41 CE admitiría no sólo la Seguridad Social contributiva-profesional, sino también un modelo de Seguridad Social no contributiva o asistencial. El problema era gobernar y racionalizar el propio éxito y desarrollo expansivo de la Seguridad Social y la inadecuación de las instituciones implicadas (Ibid., p. 27-30). Para Fuentes Quintana –y el equipo de trabajo– un planteamiento correcto de los problemas de la Seguridad Social frente a la crítica coyuntura de entonces, marcada por los efectos persistentes de la crisis 1973, exige una serie de condiciones: 1ª. Cualquier intento de revisar la Seguridad Social de un país tiene que partir de un conocimiento claro y concreto de su realidad nacional, pues las instituciones de la Seguridad Social se han ido perfilando a lo largo del tiempo a partir de los dos modelos –profesional y universal– que las han inspirado; y en particular han conformado el modelo vigente de Seguridad Social. 2ª. Hay que atender a las circunstancias de la coyuntura, en ese momento (1982) a los efectos de la crisis económica y su carácter diferencial en cada país. En este sentido la revisión de la Seguridad Social debe formar parte de un programa integrado de medidas de tratamiento de la crisis, pues nunca como hoy ha sido necesario que unas medidas de política económica apoyen a otras para conseguir resultados estimables frente a la grave crisis que se padecía. 3ª. No se puede desconocer que toda revisión de la Seguridad Social ha estado acompañada siempre por un conflicto de ideas e intereses a la hora de definir el nivel de Seguridad Social al que se aspira. Ese conflicto no tiene otra vía defendible de solución que la democrática, lo cual no disminuye sus dificultades; simplemente ofrece el método pacífico con menos inconvenientes para su solución. 4ª. La reforma debe realizarse

⁴⁵ Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George”, en revista *Documentación Laboral*, núm. 83 (2008), págs. 11-109. Y del mismo GEORGE, H.: *Progreso y Miseria*, edición y estudio preliminar, «Economía política de la desigualdad: progreso y miseria en Henry George», a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2008. Y del propio FUENTES QUINTANA, E.: *Reflexiones en torno a Julio Senador Gómez*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1989, págs. 128 y sigs.; RAMOS GOROSTIZA, J.L. y PIRES JIMÉNEZ, L.E.: «Julio Senador and the spreading of Georgism in Spain: Towards the single tax using regenerationist rhetoric», en *History of Economic Ideas* 15 (3), págs.59-83 (2007).

⁴⁶ FUENTES QUINTANA, E., BAREA TEJEIRO, J., GONZALO GONZÁLEZ, B. y GARCÍA DE BLAS, A.: “Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social Española”, en *Papeles de la Economía Español. Fundación para la Investigación Económica y Social*, núm. 12-13 (1982), págs.20 a 92.

bajo dos condiciones inspiradoras: la coordinación y la racionalización. En este sentido se acoge como propia la reflexión de G. Perrin: “En la fase crítica de adaptación que hoy atraviesa la Seguridad Social, la racionalización aparece como un paso obligado ante la solución fácil que consiste en aumentar los recursos para cubrir los gastos y las soluciones de austeridad que proponen reducir los gastos en función de los ingresos”. El cumplimiento de estas dos condiciones abre una agenda muy exigente de modificaciones de la Seguridad Social que cada país debe programar con cuidado y ejecutar con continuidad y diligencia (Ibid., 28-29). Se constata que la historia de nuestra Seguridad Social está más llena de proyectos que de realizaciones. Sólo en un caso –la Ley de Bases de 1963– se ha valorado como existente un propósito sistematizador profundo. (p. 31). Destaca el acelerado crecimiento de los gastos y la caída en el ritmo de los ingresos obtenidos por la Seguridad Social entrañado “el mal del déficit” (pp. 34-5). Para él se ha de “enfocar la revisión de la Seguridad Social en la perspectiva de una política económica frente a la crisis. La revisión de la Seguridad Social *es parte de un problema económico general* y no un problema particular de un sector concreto de la economía” (p. 40).

Pero el problema no es sólo propiamente económico, sino también de justicia social: 1º el coste excesivo y la baja calidad de las prestaciones realizadas a la población protegida; 2º la existencia de considerables desigualdades en los sistemas de protección, originada por múltiples causas. 3º. El sistema de financiación de la Seguridad Social adolece de importantes defectos que afectan a su suficiencia, eficiencia y equidad. Al respecto la apuesta consiste en “realizar un continuado esfuerzo de racionalización y economización bien programado que, al tiempo que reduzca sustancialmente su coste, mejore en lo posible, y en ningún caso empeore, la calidad de las prestaciones”. Hay que luchar contra el fraude el abuso en la adquisición y conservación de los derechos a sus prestaciones. Se subraya que la seguridad social ha configurado muchas de las protecciones que otorga con notorios y costosos defectos en la lógica de sus prestaciones. Asimismo, existe una falta de codificación de la normativa existente de la Seguridad Social. La inestabilidad jurídica ha constituido a lo largo de la historia de la Seguridad Social española uno de sus rasgos más permanentes y acusados. Existe, por otra parte, una serie de defectos en la ordenación legal de las prestaciones que provocan aumentos infundados de gasto y costes considerables a la Seguridad Social. Existe también una descoordinación entre las diversas técnicas de protección social pública: previsión social, servicios sociales y asistencia social. También una falta de racionalización respecto a la necesaria simplificación de los instrumentos de gestión y ordenación presupuestaria. Persisten desigualdades disfuncionales de la estructura en regímenes. En realidad, se apreciaba que la crisis económica iniciada a partir de 1973 sorprendió a nuestra Seguridad Social con un sistema profesional lleno de graves defectos de estructura y funcionamiento y con la ambición declarada constitucionalmente de cambiar el modelo hacia la universalización de sus prestaciones. De este modo, las dificultades económicas del periodo y su prolongación en el futuro inmediato reclaman una atención prioritaria a las múltiples y complejas modificaciones de racionalización del modelo vigente que deberían ocupar un periodo de cuatro años, 1983-1986. Sólo después de consolidado el modelo de Seguridad Social profesional, debería abordarse la fase de su reforma (que Fuentes Quintana y su equipo, entendían como “cambio al modelo universal”, quizás sin reparar críticamente en que se trataba más de implantar un modelo público de Seguridad Social contributivo-profesional y no contributivo-universalista. Tal era la apreciación interpretativa realizada. Al tiempo, se implantaría ese modelo mixto de Seguridad Social contributiva y no contributiva) (pp. 41-65). En esa perspectiva lo que queda es llevar a cabo una política de racionalización del Sistema de Seguridad Social profesional. Al respecto, se adopta el método de racionalizar la Seguridad Social a través de un presupuesto por objetivos, programas y medidas en el marco de una planificación singular (“presupuesto por programas”). (p. 65).

En esa lógica de liberalización intervenida se indica que todo presupuesto por programas debe partir de una definición de los *objetivos* a los que debe servir. Los objetivos elegidos para el programa de racionalización de la Seguridad Social son cinco: 1. “Disciplinar el crecimiento de los gastos de la Seguridad Social, acompañándolos al ritmo de crecimiento del PIB, sin que superen a

éste, con el fin de destinar la mayor cantidad de fondos posibles al aumento de las inversiones públicas y privadas, posibilitando el aumento del empleo” (sic.). 2. Asegurar una financiación suficiente, eficiente y equitativa de la Seguridad Social, estructurada según el modelo de la CEE. 3. Corregir las desigualdades de protección. 4. Mejorar la intensidad y extensión de determinadas prestaciones y servicios. 5. Adaptar la organización y funcionamiento a las necesidades de los usuarios.

En relación a un posible cambio hacia un nuevo modelo de la Seguridad Social, se trazan algunas reflexiones sobre su contenido y valoración de su coste. Se toma como punto de partida los modelos imperantes en la Europa comunitaria (“La reforma de la Seguridad social debe ordenarse en la dirección del desarrollo y cumplimiento de los mandatos constitucionales, según una interpretación y valoración armónicas con las instituciones de protección social de la Europa comunitaria”). En esa dirección, se definen un conjunto de objetivos de la reforma de la Seguridad Social entendida en el sentido de cambio de modelo: 1º. La extensión de la Seguridad Social a todos los españoles; la extensión de las prestaciones, que se realizará acomodándolas a las necesidades objetiva de los distintos colectivos sociales protegidos. 2º. La acomodación de las prestaciones es objetivo que abarca también la eliminación de discriminaciones. 3º. La *mejora del nivel de empleo* y, en general, de la economía y el desarrollo de la actividad empresarial, limitando el efectivo negativo que provoca en estos ámbitos su actual financiación; objetivo alcanzable a partir de una mejor distribución del volumen relativo de sus fuentes financieras, así como del control de sus gastos. 4º. La obtención de la debida suficiencia en las prestaciones dinerarias y la adecuada calidad en las prestaciones técnicas y en servicios, mediante el establecimiento de procedimientos para la puntual garantía de los derechos, de una organización eficiente y de los convenientes controles. 5º. El establecimiento de unas instituciones y niveles de protección armónicos con la dirección que sigue la política social de los países comunitarios, e idóneas para su coordinación técnica y gestora –vía los correspondientes reglamentos supranacionales– con los sistemas imperantes en tales países. En ello se percibe, de nuevo, el punto de mira de nuestra adhesión a la en aquél momento denominada todavía Comunidad Económica Europea (CEE)⁴⁷. 6º. *El estímulo o fomento para la constitución de sistemas de asistencia y prestaciones complementarias libres*, como garantía de que la organización de la Seguridad Social no ahogue el incentivo, la oportunidad y la responsabilidad individual, ni la acción voluntaria de los grupos sociales. 7º. El incremento y diversificación de los niveles y vías de participación social. Con todo, todos los objetivos referidos se resumen en la triple finalidad constitucional de facilitar una Seguridad Social para todos los españoles, que garanticen prestaciones suficientes y que opere con un margen de libertad para ser complementario libre (pp. 84-85).

El nuevo modelo que se propone vendría constituido por tres niveles: el nivel básico público, el nivel público complementario profesional y el nivel complementario libre. A) El nivel básico público, ha de ser el encargado de otorgar todas las prestaciones técnicas y en servicios, así como las prestaciones familiares en metálico y el resto de prestaciones económicas en un nivel mínimo de subsistencia. Su financiación correría a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. B) El régimen público complementario profesional, tendría por objeto el otorgamiento de una serie de prestaciones de sustitución de rentas, en dinero, a determinadas personas, según requisitos de

⁴⁷ Esa preocupación en el libro *Armonización de la Seguridad Social en la C.E.E. sus problemas de financiación*, Selección, Introducción y Coordinación a cargo de L. E. De La Villa, Madrid, Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, 1975. En esta publicación se recogen nueve ensayos en los que se estudian: 1) La acción de la OIT a favor de la coordinación y de la armonización de las legislaciones de Seguridad Social, G. Perrin 2) Estudio preliminar sobre las posibilidades de armonización de la S.S. en los países del Consejo de Europa, OIT. 3) Posibilidades de armonización de las prestaciones sociales de los países de la CEE, Cannella 4) Posibilidades de “Armonización Social” de los regímenes de S.S. de los Estados miembros de la CEE, Heise 5) Armonización e igualación a nivel europeo de los sistemas de S.S., Vanpraag 6) Armonización de la S.S. en la CEE, Veldkamp. 7) Armonización de los regímenes de S.S., Ribas 8) Armonización del Seguro Social de Asistencia Sanitaria en el seno de la CEE, Van Langendonck 9) Actuación de la comunidad en el ámbito de la S.S. y el Presupuesto social europeo, Ribas y Hasse. Incluye un apéndice: Sistemas de impuestos negativos sobre la Renta y de créditos impositivos: racionalización de los sistemas fiscales y sociales, OCDE.

afiliación y cotización, financiadas prioritariamente mediante cuotas. La financiación en este nivel vendría a cargo prioritariamente de las categorías interesadas y sus empresas, además de las aportaciones estatales. C) El régimen complementario libre, se caracterizaría por las siguientes notas: libertad, suplementariedad y voluntariedad (en el doble sentido de no obligatorio y autofinanciado). El apoyo financiera estatal ha de estar condicionado a la circunstancias previa de que el nivel público haya alcanzado una cobertura suficiente de las necesidades sociales. Por lo demás, y puesto que se basa en la solidaridad de grupo o parcial, son los sujetos directamente interesados los responsables de asegurar los recursos financieros necesarios.

Con todo, entiende que proponer el nuevo modelo de Seguridad Social que se haya en la Constitución sin conocer sus dimensiones económicas y, por lo mismo, las posibilidades reales de su implantación, equivale a realizar una propuesta vacía de contenido (pp. 84-87).

El ambiente de la época se podría resumir, con Guy Perrin, en la dialéctica “racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social”⁴⁸. Perrin en la crisis de adaptación de la Seguridad Social la racionalización se presenta como el pasadizo obligado entre la solución de facilidad y la solución de austeridad. La racionalización, entendida en un sentido amplio como la adecuación lógica de los medios a los fines en materia de funciones, de estructuras y de métodos, puede permitir el comienzo del necesario surgimiento, a condición de respetar la finalidad específica de la administra social, que afortunadamente evoluciona desde el servicio a la sociedad hacia el servicio al hombre. La conciliación de estas dos exigencias de racionalización y de estas dos exigencias de racionalización y de humanización se propone en primera instancia, a título de sugestión preliminar, en los órdenes institucionales y administrativo⁴⁹.

En una entrevista de Fuentes Quintana sobre “Política y economía de la Seguridad Social en tiempos de crisis”⁵⁰, se interrogaba sobre ¿Por qué es difícil llegar a un acuerdo en la necesaria modificación de la Seguridad Social española? ¿En qué motivos se basan los opuestos enfoques para el tratamiento actual de sus problemas? Existe un motivo básico: la Seguridad Social no es un campo neutral e indiferente. Es un campo que divide y enfrenta a las distintas ideologías. Él observaba –en que desde la izquierda, la Seguridad Social ha aparecido como un método eficaz de distribución de renta y, sobre todo, una forma de fijar un nivel que protegiese los mínimos de renta y bienestar de la población más necesitada. Desde la derecha, la Seguridad Social ha sido un instrumento de pacificación social y de aceptación y consolidación de la economía de mercado. El calificativo de social –que afirma ese sistema económico– ha estado asociado a un conjunto de prestaciones demandadas por la clase trabajadora y cuya concesión ganaba una batalla importante para justificar éticamente el sistema económico al tiempo que aseguraba la continuidad de su aceptación. En la interconexión inevitable entre la Seguridad Social y la economía indicaba que estas dos aproximaciones diferentes a la Seguridad Social han encontrado en la ola de prosperidad que discurre entre 1951 y 1973 la base necesaria para extender la Seguridad Social en todas las economías occidentales. Cuando la producción de un país crece a ritmos del orden del 6 % anual, acumulativo, ese país cuenta con los fondos necesarios para satisfacer tanto los deseos de redistribución y protección que atiende la Seguridad Social como los de acumulación de capital y desarrollo económico. Sobre esa base firme de una economía dinámica se ha construido la

⁴⁸ PERRIN, G.: “Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social”, en *Papeles de la Economía Español. Fundación para la Investigación Económica y Social*, núm. 12-13 (1982), págs. 479 y sigs.; *Ibid.*, “Consideraciones previas a la reforma de la Seguridad Social”, en *Revista de Seguridad Social*, núm. 1 (1979); *Ibid.*, “La Sécurité Sociale au passé et au présent”, en *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. 1 (1979). Guy Perrin fue Profesor de la Universidad de Ginebra, pero resulta especialmente significativo su condición de funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo, Asesor de las Comunidades Europeas, del Consejo de Europa y de otros organismos internacionales. PERRIN, G.: “La acción de la OIT a favor de la coordinación y de la armonización de las legislaciones de Seguridad Social”, en PERRIN, G. y otros: *Armonización de la Seguridad Social en la CEE*, selección e introducción a cargo de L. E. de la Villa. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1975.

⁴⁹ PERRIN, G.: “Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social”, cit., págs. 481-482.

⁵⁰ *EL PAÍS* 03 FEB 1982 - 00:00 CET https://elpais.com/diario/1982/02/03/economia/381538804_850215.html.

Seguridad Social de la mayor parte de los países occidentales. Y, por supuesto, de nuestra propia Seguridad Social, ya que el secreto a voces de la viabilidad de una Seguridad Social basada en el *principio del reparto* es disponer del crecimiento suficiente de la producción. El rendimiento medio máximo que de forma permanente puede ofrecer un sistema de reparto es igual a la tasa de crecimiento de la economía. Si la productividad crece y la renta también, quienes están ocupados pueden sostener a la población que ha perdido, por distintas contingencias, la posibilidad de obtener ingresos. Los sistemas de la Seguridad Social funcionan en esa circunstancia sin problemas. Ese funcionamiento podrá ser mejor o peor, según la capacidad de cada país para administrar su sistema de Seguridad Social, pero permitirá, mientras el crecimiento de la productividad esté asegurado, es decir, mientras la sociedad sea dinámica y aumente sus empleos, ofrecer los medios necesarios para su funcionamiento continuado: aumentando sus prestaciones, sin elevar los tipos de gravamen.

Ahora bien, con los efectos de la crisis de 1973, se presentaron disfuncionalidades de la Seguridad Social, porque la Seguridad Social es un sistema de seguridad económica y resultaba ser especialmente sensible a la coyuntura económica del momento. En efecto, ese proceso de crecimiento económico que apoyaba y avalaba a su vez el crecimiento de la Seguridad Social es hoy (hablaba en 1982) historia porque la crisis que el mundo inicia en 1974 ha terminado con él. La crisis económica afecta de lleno al funcionamiento de los sistemas establecidos de Seguridad Social. Con la crisis, los sistemas establecidos de Seguridad Social comienzan a manifestar disfuncionalidades evidentes con la marcha de la economía. Disfuncionalidades del lado de la *financiación* de la Seguridad Social. Disfuncionalidades del lado de los *gastos* de la Seguridad Social. Y es que del lado de la *financiación*, pues los sistemas de seguridad social del tipo bismarkiano –cuyos fondos proceden de cotizaciones (empresarios y obreros) basadas en los salarios y de las aportaciones del Estado– encarecen los costes reales del trabajo y dificultan el empleo, mientras la generalización del paro disminuye la población cotizante y merma sustancialmente los ingresos. Por otra parte, la imperiosa necesidad de exportar coloca en posición muy desigual a las empresas según cuál sea el grado en el que se apoyan en los impuestos indirectos para cubrir financieramente sus sistemas de seguridad social. La crisis económica levanta así una crítica a la financiación tradicional, basada en las cotizaciones, que dificulta la ocupación y la competitividad de las empresas. Desde el punto de vista de los *gastos* de la Seguridad Social, los problemas no son menores. La crisis extiende la situación de necesidad entre la población trabajadora con la consiguiente presión y aumento del gasto (desempleo, ayuda familiar, pensiones).

Así se llega a un resultado final: un aumento incesante de los gastos de seguridad social que el sistema de ingresos normales no puede cubrir porque no encuentra en la producción fluida de otro tiempo la fuente indispensable para satisfacer sus exigencias. Y, ante esta circunstancia, una de dos: o se aumentan las cotizaciones o los impuestos para equilibrar las cuentas de la Seguridad Social, o el déficit surge como una consecuencia inevitable. Ambos efectos de la Seguridad Social agravan acumulativamente la situación de la economía, pues ésta, al transferir sus recursos a la Seguridad Social, disminuye las oportunidades de crecimiento, con lo que se cierra el círculo vicioso de: menos producción, menos empleo; más gastos de Seguridad Social, mayor desequilibrio. A esta situación abierta por la crisis económica se añaden –complicándola– otros dos factores estructurales que actúan implacablemente a largo plazo: el crecimiento de los costes de las prestaciones de la Seguridad Social y el comportamiento de la demografía. La *explosión de los costes de las prestaciones* –y fundamentalmente de las prestaciones sanitarias– es un fenómeno universal con hondas consecuencias sobre la viabilidad económica y financiera de los sistemas establecidos de seguridad social. Por otra parte, la demografía afecta directamente al funcionamiento económico del sistema de seguridad social: un envejecimiento creciente de la población, una caída en la tasa de natalidad y una caída de la relación población activa/cotizantes, hace cada vez más difícil que la población ocupada y la producción corriente financien las prestaciones comprometidas.

Pero la Seguridad Social no sólo es especialmente sensible e interactúa con las variables del ciclo económico, también la Seguridad Social resulta ser interdependencia con las ideologías políticas (que comprende también las ideologías de política económica y social). En el fondo la

economía y el mercado –rechazando críticamente el naturalismo económico– es un “locus artificialis”⁵¹ y la política del Derecho de la economía y del Derecho social forman y conforman la constitución socio-económica, conforman, en nuestro caso, no sólo las relaciones de Seguridad Social, sino el orden económico y asimismo las interrelaciones entre las relaciones de mercado y las relaciones de Seguridad Social, teniendo en cuenta el interés público y su conexión con los intereses privados, individuales y colectivos.

En tal sentido, a partir de esos datos se suscita la *imprescindible revisión en la Seguridad Social*. Y se abre también la querrela entre las distintas posiciones sobre la misma: los sindicatos y las fuerzas de la izquierda que presionan por sostener y aumentar las prestaciones; las empresas y las fuerzas de derecha denuncian las disfuncionalidades del sistema de cotizaciones y del aumento de gastos de seguridad social como causas que agudizan la crisis y originan el más grave mal: la extensión del desempleo. En su opinión la crisis de la Seguridad Social se debate así entre dos preguntas de signo bien diferente: por un lado, ¿Cómo no oír las voces de quienes piden protección a la Seguridad Social en la etapa crítica que vivimos?, y por otro, ¿Cómo no escuchar las dificultades de las empresas de cuya vitalidad depende el dinamismo de la sociedad y las oportunidades de ocupación y crecimiento que se ven amenazadas por el aumento de gastos de la Seguridad Social y su inadecuada financiación?

Al respecto, los motivos que subyacen están detrás de esas interrogantes las conceden un sólido fundamento. Quienes defienden el crecimiento de los gastos de la Seguridad Social alegan el bajo índice de protección relativa de España frente a la CEE; el bajo nivel de nuestras prestaciones económicas; la gran diferencia, en fin, que separa a la contingencia fundamental del desempleo en España que duplica a la media de los países de la Europa comunitaria. Por su parte, quienes acusan al sistema de seguridad social argumentan afirmando cómo se ha disparado el crecimiento de sus gastos, incompatible con el crecimiento del PIB (las tres cuartas partes en los últimos tres años del crecimiento de la economía se los han llevado las atenciones a la Seguridad Social). Alegan también su inadecuada financiación con un peso excesivo de las cotizaciones (la cuota de los empresarios supone dos tercios de la financiación frente al tercio que aportan los empresarios de la CEE); la reducida aportación del Estado (10 %, frente al tercio que significa en el Mercado Común). Entonces, llegar a un difícil equilibrio entre esas dos posiciones extremas que defienden peticiones atendibles constituye el gran problema y la gran dificultad de la Seguridad Social. Es algo que hay que tener en cuenta cuando en el marco de la democracia constitucional se instaura un Estado regulador y distribuidor y cuando se puede plantear una crisis de legitimación ante los procesos de liberalización (poniendo en tensión capitalismo y democracia con los enfoques neoliberales)⁵². Pero correlativamente –y como presupuesto– lo mismo cabe postular respecto de la relativa autonomía (la autonomías absolutas no existen en ningún ámbito del sistema social) de “lo político” y de la política institucional⁵³. La Seguridad Social, por definición, presupone “lo político” –espacio de poderes en conflicto– y la política del Derecho como elemento de decisión sobre la institucionalización de los derechos sociales de Seguridad Social como derechos sociales de “desmercantilización” relativa de los modos de satisfacción públicamente garantizada de los modos de satisfacción de las necesidades ante situaciones consideradas como social y políticamente relevantes⁵⁴.

⁵¹ Puede consultarse IRTI, N.: *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2ª ed., 2004, espec., págs. 31 y sigs., y 75 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La organización jurídico-económica del capitalismo. El Derecho de la Economía*, estudio preliminar a RIPERT, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, trad. J. Quero Morales, revisión y edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, págs. XIII-CL.

⁵² STRECK, W.: *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*, Buenos Aires-Madrid, Katz Editores, 2016, págs. 59 y sigs., 93 y sigs.

⁵³ Puede consultarse, por todos, TRONTI, M.: *La autonomía de lo político*, Estudio introductorio, traducción y notas de Martín Cortés, Buenos Aires, Prometo Libros, 2018, págs. 35 y sigs.

⁵⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: “La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización”, en *Revista de trabajo y Seguridad Social*, núm. 19 (1995); *Ibid.*, ampliamente,

(...)

Buscando ese punto medio de equilibrio virtuoso se interroga sobre qué alternativas existen para conciliar la Seguridad Social necesaria –y tanto más en época de crisis– y la economía dinámica con la que debe contar una sociedad con futuro, entiende que es se resuelve en una lógica de racionalización y mejora. Existe a esta interrogante fundamental una respuesta mayoritaria en la que coinciden los mejores conocedores de los problemas de la Seguridad Social: buscar en la *racionalización y mejora de la Seguridad Social establecida su viabilidad presente*; una viabilidad que, al encontrar recursos en la mejor administración de la Seguridad Social, pueda mantener las prestaciones sin aumentar la presión sobre la economía. Es cuando vuelve a reclamar la opinión autorizada de Guy Perrin cuando éste afirma que: "En la fase crítica de adaptación que hoy atraviesa la Seguridad Social la *racionalización* aparece como un paso obligado ante la solución fácil que consiste en aumentar los recursos para cubrir los gastos y las soluciones de austeridad que propugnan reducir los gastos en función de los ingresos". Ese es el gran objetivo que debe atender hoy en España la política de seguridad social: elevar su gestión, racionalizar y mejorar sus prestaciones reduciendo su coste, corregir su financiación definiendo un programa económico y financiero que asegure una disciplina en el gasto de la Seguridad Social compatible con el desarrollo de la economía.

Esta convicción, muy generalizada también en esa época, no significa que existía un fácil acuerdo en la práctica política. Según pensaba, ello se debía a una desconfianza de las partes sobre la auténtica aceptación y posterior cumplimiento de los compromisos a que pudiese llegarse. También estaba motivado por el clima político electoral que no facilita el acercamiento de las dos grandes posiciones sobre la Seguridad Social que abrió la crisis de la década de los setenta: la de la izquierda política, que tendía a mantener y acrecentar las prestaciones de la Seguridad Social, y la de la derecha política, que denunciaba las incompatibilidades de la Seguridad Social con el funcionamiento de la economía. Además, para mayores males y dificultades, existía un tercer motivo, a saber: falta de claridad con la que una de las partes (CEOE) formuló su posición evadiendo los problemas urgentes que plantea la racionalización y mejora de la Seguridad Social y propugnando la instauración inmediata de un *nuevo modelo* de Seguridad Social con el que cumplir con los mandatos constitucionales. Defender ese cambio radical en la Seguridad Social sin definir plenamente el modelo que se pretende alcanzar, las *prestaciones en el nivel básico que se van a conceder* y el programa económico y financiero para llegar a él, no era una respuesta aceptable a los dramáticos problemas de funcionamiento de la Seguridad Social de ese momento histórico, sino una evasión de esa apremiante e inevitable respuesta⁵⁵.

Teniendo en cuenta el protagonismo apabullante de Fuentes Quintana en la elaboración de los Pactos de la Moncloa (aunque contara con un gran equipo de expertos en economía y en otros ámbitos de las ciencias sociales y jurídicas), debe considerarse las importantes previsiones que en él se contenía sobre la Seguridad Social y materias conexas como las relativas al empleo y a las relaciones laborales coextensas con las relaciones de Seguridad Social.

1º) Así, en primer lugar, en el "Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía", y dentro de él en los denominados "*Criterios previos, aprobados el día 9 de octubre de 1977*" se indicaba en el "Resumen de trabajo": A) En la política presupuestaria se plantea la limitación y ejemplaridad de los gastos consuntivos del Estado y de la *Seguridad Social*, revisando todos aquellos cuya existencia no se justifique de modo estricto y en línea con el esfuerzo que se solicita a todos los españoles. Orientación prioritaria del gasto público para el fomento del empleo, dedicando 100.000 millones de pesetas como aportación al presupuesto de la *Seguridad Social* en 1978, de los cuales 60.000 millones se destinarán al *seguro de desempleo*. B) En lo que se refiere a

Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral, Madrid, Ed. Consejo Económico y social de España, 1996, espec., págs. 27 y sigs. ("Los modelos de Estado del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna", cap. II ("La desmercantilización relativa del trabajo como objetivo de la política social en el capitalismo avanzado"), págs. 45 y sigs.

⁵⁵ EL PAÍS 03 FEB 1982 - 00:00 CET https://elpais.com/diario/1982/02/03/economia/381538804_850215.html.

la *Seguridad Social* se trata ante todo de reducir los costes de trabajo para las empresas a través un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social y el progresivo control social de las prestaciones con participación de los representantes de los trabajadores, de los empresarios y de las distintas fuerzas sociales representativas⁵⁶. E) Respecto al *Empleo*, se tienen que adoptar las medidas paralelas que aseguren una prestación eficaz y rigurosa del seguro de desempleo y un tratamiento prioritario de las modalidades de creación de puestos de trabajo, atendiendo especialmente al empleo juvenil, contratación temporal de los acogidos al subsidio de paro sin pérdida de sus derechos y a las áreas geográficas de mayor índice de desempleo. Por lo demás, se deja constancia de que el Gobierno y los partidos políticos consideran que la superación de la crisis se vendrá facilitada al introducirse simultáneamente con las medidas antes indicadas, una serie articulada de transformaciones de fondo en el conjunto del sistema económico relativas a las siguientes áreas prioritarias: a. Reforma fiscal ya iniciada en aspectos importantes. b. Perfeccionamiento de los mecanismos de control del gasto público. 3. Medidas para garantizar una creciente participación de la sociedad en las decisiones y en el funcionamiento de la *Seguridad Social*, lo que proporcionaría una mayor legitimación y una mayor dosis de confianza en las reformas del Sistema institucional. 4. Articular un Programa educativo coherente para hacer frente a las exigencias de los nuevos tiempos.

2º). *Política de saneamiento económico*. Las medidas de saneamiento económico se articulan en el ámbito de la política presupuestaria, en el de la política monetaria, en el de la política de precios y rentas y, finalmente, en el de la política de empleo. En cada uno de estos campos la actuación del Gobierno responderá a los siguientes principios y directrices:

A) Presupuestos del Estado y de la *Seguridad Social*. La política presupuestaria del Estado y de la Seguridad Social durante el período de vigencia del presente Programa Económico obedecerá a directrices fundamentales de contención del gasto⁵⁷. D) En lo relativo a la política de rentas el criterio general es la “moderación salarial”⁵⁸. E) Empleo y protección por desempleo se adoptaran

⁵⁶ *Los Pactos de la Moncloa* texto completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo político Madrid, 8-27 octubre 1977, Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica Presidencia del Gobierno Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1977 (Colección Informe 17), pág. 7.

⁵⁷ 1º Limitación y ejemplaridad de los gastos consuntivos del Estado y de la Seguridad Social. Durante 1978 tales gastos consuntivos no podrán crecer en más de un 21,4 por 100, tasa de crecimiento previsto del Producto Interior Bruto en términos monetarios. Por otra parte, se revisarán todos aquellos gastos estatales cuya existencia no se justifique de modo estricto en línea con el esfuerzo general que se solicita de la comunidad. 2º Durante 1978 se orientarán preferentemente los gastos públicos hacia el mantenimiento de la ocupación, a este respecto se incrementarán los gastos estatales de inversión en un 30 por 100. Además, el Estado contribuirá con 60.000 millones de pesetas al seguro de desempleo y transferirá otros 40.000 millones a la Seguridad Social para compensar la reducción que se proyecta de sus cuotas. 3º La emisión de Deuda Pública durante 1978 –que se efectuará en condiciones de mercado y por un importe de 40.000 millones de pesetas– se destinará específicamente a la financiación de un plan de construcciones escolares públicas. 4º El déficit total del Estado será, como máximo de 73.000 millones de pesetas en 1978, lo que permitirá evitar una caída excesiva de la demanda Interna. 5º Los ingresos impositivos aumentarán su progresividad en 1978 debido a la aplicación de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal. 6º Se moderarán los incrementos de los costes de trabajo mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social, las cuales no podrán aumentar durante 1978 en más de un 18 por 100 respecto a 1977. La revisión del sistema de cotización se efectuará con arreglo a criterios de progresividad y procurando que la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social pase de menos de un 3,5 por 100 en 1977 a un 8,2 en 1978 y tienda hacia un 20 por 100 del total de la misma en 1983. 7º Contando con las transferencias recibidas del Estado, las cuentas de la Seguridad Social habrán de equilibrarse en 1978 sin recurrir a otros medios extraordinarios de financiación. 8º El incremento de las pensiones de la Seguridad Social se realizará atendiendo a criterios de progresividad en su distribución y, en consecuencia, los aumentos previstos en las mismas se destinarán preferentemente a la elevación de las pensiones más reducidas. 9º Se extenderá progresivamente la cobertura del seguro de desempleo a todos los parados, agilizándose el reconocimiento y pago de sus prestaciones.

⁵⁸ Así se indica que el crecimiento de la masa salarial bruta en cada empresa pública o privada –incluidas las cargas fiscales y de Seguridad Social que procedan– hasta un 20 por 100 durante 1978, de forma que, computando los aumentos por antigüedad y ascensos, se llegue a un incremento total del 22 por 100, con un tratamiento favorable de los salarios más bajos. Cuando proceda –y por el período que reste hasta finales de 1977–, esta norma se aplicará asimismo de modo que el incremento de la masa salarial no exceda a la equivalente al 25 por 100 en promedio respecto a la del año anterior y siempre que el crecimiento del índice de precios al consumo –también en promedio respecto al año anterior– no exceda (...)

medidas de fomento del empleo juvenil la mejora y racionalización de la protección por desempleo⁵⁹.

3°. *Perfeccionamiento del control del gasto público.* Entre los principios y directrices a seguir en el control del gasto público se sitúa, en primer término, el que la Administración se compromete a establecer el control de la asignación de recursos a través de presupuestos de programas a partir de los Presupuestos para 1979, comenzando por los *gastos de Sanidad y Seguridad Social*, Obras Públicas y, en cuanto técnicamente sea posible, Educación.

4°. *Reforma de la Seguridad Social.* En este campo se plantea una reforma de largo alcance, incidiendo en la racionalización y control de aspecto relevantes del Sistema de Seguridad Social. Como principio general, la actuación en el terreno de la Seguridad Social se ordenará con arreglo a criterios de creciente participación de la sociedad en las decisiones y en el funcionamiento de la misma. A tales efectos, se adoptarán las siguientes medidas:

A) *Gestión de la Seguridad Social.* Se presentará al Congreso un Proyecto de Ley que contemple la reestructuración de las actuales Entidades Gestoras de la Seguridad Social de acuerdo con principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización (Se concretaría en la reforma racionalizadora de 1978). Asimismo se pasarán a la Administración del Estado el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, instituto Español de Emigración y Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio de Seguridad e Higiene, excepto en las funciones que éste realice de medicina preventiva laboral.

B) *Control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social.* 1.º Los Presupuestos, los gastos y la gestión de la Seguridad Social se someterán al control parlamentario. 2.º El control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social corresponderá a la Intervención General del Estado, sin perjuicio de que se adopten las medidas necesarias para garantizar a los asegurados y beneficiarios la calidad y eficacia de los servicios y prestaciones. 3.º El control y vigilancia de la gestión de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social se efectuará desde el nivel local al estatal por órganos en los que figuren, por partes iguales, representantes de los trabajadores, de los empresarios y de la Administración Pública. La participación de los trabajadores en dichos órganos se instrumentará fundamentalmente a través de los distintos sindicatos y en función de los resultados obtenidos en las elecciones sindicales; esta participación será regulada con carácter urgente mediante una norma que entrará en vigor en el plazo máximo de cuatro meses a contar desde la fecha de celebración de dichas elecciones. La mencionada norma deberá asimismo contemplar la representación de los empresarios a través principalmente de las organizaciones empresariales. 4º En los Servicios Sociales se establecerá una representación democrática en los distintos niveles territoriales, con participación de los beneficiarios y de la Administración Pública.

C) *Inspección.* Se establecerán las medidas necesarias para imprimir la mayor eficacia a la recaudación y control de la Seguridad Social, actualizándose los cometidos de inspección financiera y de gestión.

tampoco del equivalente al 25 por 100. Si el crecimiento del índice de precios en promedio excediese en más de un punto a la referida tasa, se realizará el oportuno ajuste con objeto de mantener el poder adquisitivo de los salarios.

⁵⁹ 1.º Se adoptarán las medidas paralelas que aseguren una prestación eficaz y rigurosa del seguro de desempleo y un tratamiento prioritario de las modalidades de creación de puestos de trabajo, atendiendo especialmente al empleo juvenil, contratación temporal de los acogidos al subsidio de paro sin pérdida de sus derechos y a las áreas geográficas de mayor índice de desempleo. Para los casos de contratación temporal de acogidos al subsidio de desempleo a partir de 1 de noviembre de 1977 el Estado –con cargo a los recursos de la Seguridad Social– satisfará el 50 por 100 de las cotizaciones que se devenguen. 2.º Al objeto de fomentar el empleo juvenil se autoriza, dentro de un programa experimental que se concretará, la contratación temporal por un plazo máximo de dos años para los empleos derivados de los nuevos puestos de trabajo que se creen a partir del 1 de noviembre de 1977, siempre que los mismos se cubran con personas que desempeñen por vez primera un trabajo. Para estos empleos el Estado –con cargo a los recursos de la Seguridad Social– satisfará el 50 por 100 de las cotizaciones que se devenguen.

D) Financiación. 1.º Se establecerá un sistema de cotización con arreglo a criterios de progresividad, de eficacia social y de redistribución. A tales efectos las cotizaciones se establecerán en función de los niveles de renta de los cotizantes y se referirán a los salarios reales; asimismo se introducirán fórmulas de estratificación o normalización de las cotizaciones por módulos retributivos en los que se agruparán los distintos niveles de ingresos reales a efectos de cotización. 2.º La aportación del Estado a la Seguridad Social aumentará al ritmo que permita la marcha general de los ingresos del Estado, pasando de un 3,5 por 100 en 1977 a un 8,2 por 100 en 1978 y hasta alcanzar un 20 por 100 de la financiación para el ejercicio de 1983.

E) Prestaciones. 1.º En lo que se refiere a las prestaciones farmacéuticas se adoptarán medidas que garanticen la utilidad de las nuevas especialidades y se controlarán los precios de importación de materias fundamentales. Asimismo se elaborarán normas específicas sobre conciertos de la Seguridad Social con laboratorios y farmacias y sobre autorización administrativa previa de la publicidad que no se limite a niveles científicos. Se realizará un estudio sobre la racionalización de la industria nacional farmacéutica, especialmente de la productora de primeras materias, procediéndose, si fuera conveniente, a la creación de una Empresa Nacional de productos intermedios químico-farmacéuticos. 2.º Con objeto de frenar el consumo innecesario de productos farmacéuticos se revisará la participación de los beneficiarios en el coste de estas prestaciones, excepto en lo que se refiere a medicamentos básicos y con exclusión en todo caso de los colectivos menos protegidos. 3.º Se autorizará al despacho directo de productos farmacéuticos básicos en el recinto de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social a los beneficiarios de la misma.

F) Ayuda Familiar. Se realizará un estudio sobre el actual sistema de Ayuda Familiar que contemple su efectual reestructuración con vistas a obtener una mayor eficacia redistributiva.

G) Seguro de Desempleo. 1.º El Estado deberá hacerse cargo progresivamente de la financiación del Seguro de Desempleo, y en la medida en que ello suceda deberán traspasarse las competencias en esta materia al Departamento ministerial responsable de la política de empleo. 2.º En materia de desempleo se controlarán los censos, la marcha de las oficinas de colocación y, en general, los distintos aspectos de esta prestación en orden a su eficacia en todos los ámbitos, particularmente en el local, a través de órganos de vigilancia y control, con la misma composición de fuerzas sociales ya especificada, los cuales podrán establecer subcomisiones especializadas al efecto; asimismo las Oficinas de Colocación harán públicas las listas de parados con objeto de facilitar su reincorporación al trabajo. 3.º Se ampliarán los plazos de prestación del subsidio de desempleo para ciertas categorías de trabajadores sometidos a circunstancias excepcionalmente difíciles. 4.º En la medida que lo permitan las posibilidades económicas y financieras de la Seguridad Social y de las aportaciones del Estado se revisará la cuantía de las prestaciones por desempleo, de forma que –unidas las de la Seguridad Social a las del Fondo Nacional de Protección al Trabajo– no sean inferiores al salario mínimo interprofesional; asimismo se incrementarán las subvenciones para mitigar el paro de las personas encuadradas en el Régimen Especial Agrario y de los Trabajadores del Mar. Además, se establecerá un tope máximo a la prestación por desempleo, al objeto de conseguir una mayor progresividad del sistema.

H) Pensiones. Para el año 1978, y con efectos a partir del 1 de enero, se incrementará la masa global de las pensiones en un 30 por 100 y se distribuirá su cuantía de forma que incida progresivamente en las más reducidas.

I) Seguridad Social Agraria. El Régimen de la Seguridad Social Agraria será equiparado al Régimen General de acuerdo con el ritmo que permita la política económica, revisándose los sistemas de cotización, los criterios de prestaciones y los de fijación de la cuantía de las cuotas, tanto de empresarios como de trabajadores.

J) Salud y Asistencia Sanitaria. Se elaborará un catálogo de enfermedades profesionales y se actualizarán las normas de medicina preventiva. Asimismo se recomienda la creación de un Servicio

de Orientación Familiar y la inclusión de la psiquiatría dentro de las prestaciones de la Seguridad Social, todo ello dentro de las posibilidades actuales del marco financiero general de la misma⁶⁰.

Esto demuestra la *centralidad de la Seguridad Social en los Pactos de la Moncloa* reflejada en que transversalmente preside la lógica interna de los Acuerdos; pero también la misma orientación liberalizadora –postulada por Fuentes Quintana– de contención y racionalización del gasto en las prestaciones de Seguridad Social. Se atiende igualmente –en la misma dirección de política del Derecho de la Economía y del Derecho Social– a los “costes empresariales” en materia de financiación a través de las cotizaciones sociales de la que por entonces era fundamentalmente una Seguridad Social Contributiva, pues no se había implementado el nivel no contributivo de la Seguridad Social. Ello se produciría con la Ley de 1990 de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social que marca el inicio de una progresión imparable de este ámbito no contributivo del Sistema jurídico-Institucional de la protección social pública.

3. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA DE ENRIQUE FUENTES QUINTANA

3.1. Artículos de revistas (Selección instrumental)

- “Los economistas ante los problemas de la economía española”, *Cuadernos de Información económica*, Nº 204, 2008 (Ejemplar dedicado a: La situación económica: examen de junio), págs. 105-133.
- “El papel del sector público en tres economistas asturianos”, *RAE: Revista Asturiana de Economía*, Nº. 42, 2008 (Ejemplar dedicado a: Crisis económica y finanzas públicas), págs. 175-213.
- “De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, Nº 826, 2005, págs. 39-71.
- “Los economistas ante los problemas de la economía española”, *Papeles de economía española*, Nº 100, 1, 2004, págs. 371-404.
- “Joan Sardá y el Plan de Estabilización y Liberalización de la economía española”, *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº. 11, 2003 (Ejemplar dedicado a: La Real Academia y la peseta), págs. 156-185.
- “Los problemas del empleo en la economía española y su incidencia en el medio rural”, (con LAGARES CALVO, M. J. y ALCAIDE INCHAUSTI, J.) *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, Nº 200, 2, 2003 (Ejemplar dedicado a: Especial 50 Aniversario), págs. 841-870.
- “Balance de la llegada al año 2000: La economía”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 77, 2000, págs. 5-36.
- “España en Europa: Los problemas de la convergencia real”, *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº. 4, 1999 (Ejemplar dedicado a: España en Europa: La convergencia real).
- “El punto de partida económico para la construcción de la democracia española: Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978”, en *La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Congreso de los Diputados, 1998.
- “España ante el examen de convergencia de 1998”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 75, 1998, págs. 9-36.
- “España ante el examen de convergencia”, *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº. 1, 1998 (Ejemplar dedicado a: España y la Unión Monetaria Europea), págs. 8-27.

⁶⁰ *Los Pactos de la Moncloa*. Texto completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo político Madrid, 8-27 octubre 1977, Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica Presidencia del Gobierno Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1977 (Colección Informe; 17), págs. 17-20.

- “España y su ingreso en la Unión Monetaria Europea: algunas consideraciones sobre el examen de convergencia de 1998”, *Perspectivas del sistema financiero*, Nº 61, 1998 (Ejemplar dedicado a: Unión Monetaria Europea: las claves del éxito), págs. 5-27.
- “El déficit público de la democracia española” (con BAREA TEJEIRO, J), en *Papeles de Economía Española*, núm. 68 (1996).
- “Las reformas de la economía española ante el reto europeo”, *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, Tomo 35, 1996, págs. 211-270.
- “El déficit público como problema de nuestro tiempo”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 73, 1996, págs. 419-444.
- “El déficit público de la democracia española”, José Barea Tejeiro, Enrique Fuentes Quintana. *Papeles de economía española*, Nº 68, 1996, págs. 86-191.
- “El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 72, 1995, págs. 255-332 (Asimismo, en Prensas Universitarias de Zaragoza, 1995).
- “Los males de la inflación y el déficit público de la economía española”, Enrique Fuentes Quintana, Julio Alcaide Inchausti, *Cuadernos de Información económica*, Nº 100, 1995 (Ejemplar dedicado a: Los males de la inflación y el déficit público), págs. 3-20.
- “Más allá de la tempestad financiera y cambiaria: las cuatro reformas de la economía española”, *Cuadernos de Información económica*, Nº 96, 1995 (Ejemplar dedicado a: Más allá de la tempestad financiera y cambiaria: las cuatro reformas de la economía española), págs. 3-14.
- “Salida política y expansión económica”, *Cuadernos de Información económica*, Nº 94, 1995 (Ejemplar dedicado a: Salida política y expansión económica), págs. 3-22.
- “La recuperación económica española”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 71, 1994, págs. 263-285.
- “La expansión de la economía española en 1995: los seis factores condicionantes”, *Cuadernos de Información económica*, Nº 92-93, 1994 (Ejemplar dedicado a: Expansión 95, las seis condiciones), págs. 3-30.
- “Recuperación económica y convergencia”, *Cuadernos de Información económica*, Nº 88-89, 1994 (Ejemplar dedicado a: Recuperación económica y convergencia), págs. 3-16.
- “Disenso político y recuperación económica”, Enrique Fuentes Quintana, Victorio Valle Sánchez, Julio Alcaide Inchausti, *Cuadernos de Información económica*, ISSN 1132-9386, Nº 86, 1994 (Ejemplar dedicado a: Disenso político y recuperación económica), págs. 3-27.
- “La sociedad española ante la recesión del 94: entre el temor y el desconcierto”, Enrique Fuentes Quintana, Victorio Valle Sánchez, Julio Alcaide Inchausti, *Cuadernos de Información económica*, Nº 83, 1994 (Ejemplar dedicado a: España 1994: entre el temor y el desconcierto), págs. 3-20.
- “Convergencia de la economía española con la CE: problemas principales”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 70, 1993, págs. 17-36.
- “La ciudadela del empleo”, Enrique Fuentes Quintana, Victorio Valle Sánchez, Julio Alcaide Inchausti, *Cuadernos de Información económica*, Nº 80-81, 1993 (Ejemplar dedicado a: La ciudadela del empleo), págs. 3-14.
- “La economía española ante el «pacto social»”, Enrique Fuentes Quintana, Julio Alcaide Inchausti, *Cuadernos de Información económica*, Nº 76-77, 1993 (Ejemplar dedicado a: A la búsqueda de la competitividad perdida), págs. 16-29.
- “Tareas para una legislatura”, *Cuadernos de Información económica*, Nº 75, 1993 (Ejemplar dedicado a: Tareas para una legislatura), págs. 3-21.

- “El estado económico de la Nación ante las elecciones generales”, Enrique Fuentes Quintana, Julio Alcaide Inchausti, Victorio Valle Sánchez, *Cuadernos de Información económica*, ISSN 1132-9386, Nº 73, 1993 (Ejemplar dedicado a: El estado económico de la nación ante las elecciones generales), págs. 3-23.
- “Economía española 93, el desarrollo se va, los desequilibrios se quedan”, Enrique Fuentes Quintana, Victorio Valle Sánchez, Julio Alcaide Inchausti. *Cuadernos de Información económica*, Nº 71, 1993 (Ejemplar dedicado a: Economía española 93: el desarrollo se va, los desequilibrios se quedan), págs. 3-38.
- “La tardía e inacabada modernización del sector público español”, *Papeles de economía española*, Nº 57, 1993, págs. 194-233.
- “La Hacienda Pública de la democracia española y la integración europea”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 69, 1992, págs. 95-118.
- “Perspectivas de la evolución económica española ante la integración europea”, *Perspectivas del sistema financiero*, Nº 37, 1992 (Ejemplar dedicado a: Las entidades financieras ante la unión económica y monetaria), págs. 120-132.
- “La hacienda pública de la democracia española frente al proceso de integración europea, Papeles de economía española”, Nº 48, 1991, págs. 2-36.
- “Problemas económicos españoles de los años noventa: el acercamiento y la convergencia con la CEE”, *Perspectivas del sistema financiero*, Nº 33, 1991 (Ejemplar dedicado a: Política monetaria, política presupuestaria y mercados financieros), págs. 15-29.
- “Reflexiones y consejos a los futuros economistas”, *Revista de economía* (Madrid), Nº. 8, 1991, págs. 26-36.
- “Elogio de Paul A. Samuelson”, *Revista de economía* (Madrid), Nº. 2, 1989, págs. 127-131. -“Los peligros de la divergencia entre el mundo real y el mundo financiero”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 65, 1988, págs. 103-108.
- La estrategia presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios público, *Papeles de economía española*, Nº 37, 1988, págs. 508-530.
- Propuestas a las Fundaciones desde las Ciencias Sociales, *Cuenta y razón*, ISSN 1889-1489, Nº 24, 1986, págs. 61-75.
- “El Plan de Estabilización Económica de 1959: veinticinco años después”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, Nº 612-613, 1984, págs. 25-40.
- “La larga marcha hacia una política económica inevitable”, Enrique Fuentes Quintana, Jaime Requeijo González, *Papeles de economía española*, Nº 21, 1984, págs. 2-39.
- “Crisis de la política social”, *Bolsa de Madrid*, Nº. 0 (NOV), 1983, págs. 4-6.
- “John Maynard Keynes en España”, *Papeles de economía española*, Nº 17, 1983, págs. 237-334.
- “La prioridad política de la economía en la transición española, Pensamiento iberoamericano”, Nº. 3, 1983 (Ejemplar dedicado a: Recesión, naturaleza y opciones), págs. 118-127.
- “Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social”, José Barea Tejeiro, Enrique Fuentes Quintana y otros, *Papeles de economía española*, Nº 12-13, 1982, págs. 20-31.
- “Economía y política en la transición democrática española: fundamentos y enseñanza de una experiencia”, *Pensamiento iberoamericano*, Nº. 1, 1982 (Ejemplar dedicado a: el retorno de la ortodoxia), págs. 143-160.
- “Prólogo” al libro LAGARES CALVO, M.J.: *Déficit y crisis económica*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Económicos, 1982, págs. 13-32.
- “El estilo tributario latino: características principales y problemas de su reforma”, *Ciencia social y análisis económico*, J.L. García Delgado y J. Segura (Coords.), Madrid, Ed. Tecnos, 1978, págs. 195-279.

- “El fin de la economía: posibilitar la democracia”, *Economía industrial*, Nº 165, 1977, págs. 100-101.
- “La economía del Estado en la "Riqueza de las Naciones" y en las Naciones de nuestro tiempo”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 53, 1976, págs. 249-270.
- “La ideología de la reforma tributaria silenciosa”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, Nº. 42-43, 1976, págs. 105-144.
- “Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978”, *Economía y economistas españoles*, Dirección Enrique Fuentes Quintana, Vol. 8, 2004 (*La economía como profesión*), págs. 163-238.
- “Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978”, *Veinticinco años de reinado de S.M. Don Juan Carlos I*, 2002, ISBN 84-670-0053-8, págs. 413-443.
- “La economía como profesión en España: Una memoria personal”, *Economía según los expertos: una visión global*, coord. Ramón Tamames, Antonio Rueda Guglieri, Concepción Albarrán Fernández, 2000, págs. 159-189.
- “Economía y economistas españoles: ensayo introductorio”, *Economía y economistas españoles*, Dirección Enrique Fuentes Quintana, Vol. 1, 1999 (Una introducción al pensamiento económico), págs. 7-392. (Se trata en la práctica de una monografía dentro de obra monografía).
- “La economía española desde la transición hasta el presente”, *Historia económica de España: siglos XIX y XX*, coord. Gonzalo Anes Alvarez de Castrillón, 1999, ISBN 84-8109-268-1, págs. 717-750.
- “El punto de partida económico para la construcción de la democracia española: los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978”, *La constitución española de 1978: 20 años de democracia*, 1998, págs. 167-180.
- “El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90”, *Problemas económicos españoles en la década de los 90*, 1995, págs. 61-176.
- “Balance de un año de ajuste a la crisis”, *Diez ensayos sobre economía española*, coord. José María Serrano Sanz, Antón Costas Comesaña, 1993, págs. 123-134.
- “Juan Velarde Fuentes: Recuerdos y valoraciones personales”, *Economía española, cultura y sociedad: homenaje a Juan Velarde Fuertes ofrecido por la Universidad Complutense*, coord. José Luis García Delgado, José María Serrano Sanz, Vol. 1, 1992, págs. 73-112.
- “La España desigual de las Autonomías”, *Europa, España, Cantabria, estudios de economía regional*, coord. José Villaverde Castro, 1992, págs. 55-70.
- “La internacionalización de la fiscalidad: problemas y retos”, *Apertura e internacionalización de la economía española: España en una Europa sin fronteras*. Coord. José Luis García Delgado, Andrés Pedreño Muñoz, Juan Velarde Fuertes, 1991, págs. 417-454.
- Tres decenios de la economía española en perspectiva, *España, economía / coord. por José Luis García Delgado*, 1989, págs. 1-78.
- “La visión keynesiana de la política económica, La herencia de Keynes”, Rafael Rubio de Urquía (aut.), 1988, 149 págs.
- “La economía española desde el plan de estabilización de 1959: el papel del sector exterior”, *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*, coord. Tomás Martínez Vara, 1986, págs. 131-158.

3.2. Libros (Selección)

- Lecciones de economía española*, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AECA, 2009.
- Un ensayo de metodología económica*, Tesis Doctoral Tesis doctoral dirigida por Manuel de Torres, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1958.

- “*Política Económica*”, Madrid, Doncel, 1959 (con Juan Velarde), obra de divulgación a alumnos de 6º curso de Bachillerato.
- El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1995.
- De peores hemos salido: una aproximación a nuestra historia económica más reciente* (con Julio Alcaide Inchausti), Madrid, Mercado, D.L. 1993.
- La economía: hablando con Enrique Fuentes Quintana*, Acento Editorial, 1993.
- Reflexiones sobre la banca* (con José Angel Sánchez Asiaín), Espasa Calpe, 1992.
- Desde la banca* (con Rafael Termes Carreró), Madrid, Ed. Rialp, D.L. 1991.
- Las reformas tributarias en España: teoría, historia y propuestas*, edición al cuidado de Francisco Comín, Barcelona, Ed. Crítica, 1990.
- Economía y economistas españoles (Balance de una profesión cuarenta años después)*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, D.L. 1989.
- Introducción a la economía* (con Francisco J. Paniagua Soto, Magdalena Álvarez Arza, Francisco Fernández Marugán), UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1988.
- Escritos (1948-1980)*, Juan Sardà Dexeus, Raimundo Ortega Fernández, Madrid, Banco de España, 1987.
- Hacienda pública*, Madrid, D.L. 1986.
- La eficiencia del sistema bancario español*, Oscar Fanjul, Fernando Maravall Alianza, 1985.
- Fundamentos normativos de la acción y organización social*, con Antonio Casahuga Vinarell, Barcelona, Ed. Ariel, 1985.
- Hacienda pública y sistemas fiscales*, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1983.
- Introducción a las ciencias económicas y empresariales*, con Francisco J. Paniagua Soto, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1981.
- La imposición sobre el gasto en España: análisis económico*, con Francisco Castellano Real, Ministerio de Hacienda, 1980.
- La crisis económica actual: sus problemas y soluciones: lección inaugural*, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1977.
- Economía política*, con Javier Irastorza Revuelta, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1976.
- Teoría económica: (Introducción)*, Javier Irastorza Revuelta, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1976.
- Régimen fiscal de la empresa*, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1976.
- Flexibilidad impositiva: un análisis económico del sistema fiscal español*, José V. Sevilla Segura, Ministerio de Hacienda, 1976.
- Hacienda pública y sistemas fiscales*, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1976.
- El régimen tributario de las concentraciones de empresas: (su justificación y efectos)*, Ramón Soler Amaro, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1976.

3.3. Obras Colectivas (Selección)

- Economía y economista españoles en la guerra civil*, coord. Por Enrique Fuentes Quintana, Francisco Comín, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Real Academia de Ciencias Políticas y Morales, 2008.

Economía y economistas españoles, 9 Tomos, Dirección y coordinación por Enrique Fuentes Quintana, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 1999-2004. Es ésta una obra colectiva de inmenso valor para la historia del pensamiento económico en el contexto del desarrollo de las formaciones sociales.

3.4. Tesis dirigidas (Selección)

El sistema de pensiones de la seguridad social: un análisis económico, Miguel Angel López García, Tesis doctoral dirigida por Enrique Fuentes Quintana (dir. tes.). Universitat Autònoma de Barcelona, 1984.

El régimen tributario de las concentraciones de empresas: su justificación y efectos, Ramón Soler Amaro, Tesis doctoral dirigida por Enrique Fuentes Quintana, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1976.

Análisis económico de la imposición sobre el gasto en España, Francisco Castellano Real, Tesis doctoral dirigida por Enrique Fuentes Quintana, Universidad Complutense de Madrid, 1976.

El tratamiento fiscal de las ganancias de capital en la teoría de la Hacienda, Gerardo Burgos Belascoain, Tesis doctoral dirigida por Enrique Fuentes Quintana (dir. tes.). Universidad Complutense de Madrid, 1976.

Incentivos fiscales a la inversión privada, Manuel Jesús Lagares Calvo, Tesis doctoral dirigida por Enrique Fuentes Quintana (dir. tes.). Universidad Complutense de Madrid, 1973.