

Ajuste estructural de la economía española y negociaciones con las Comunidades Europeas durante el primer gobierno socialista (1982-1985)

Donato Fernández Navarrete y Gustavo Matías

Introducción

Ganadas las elecciones de octubre de 1982 por mayoría absoluta, el PSOE se hizo cargo del gobierno de España en diciembre con una situación económica caracterizada por dos hechos: la grave crisis y las negociaciones para entrar como Estado miembro en las Comunidades Europeas. Ese primer gobierno socialista, que duraría hasta mediados de 1985, resolvió ambos problemas satisfactoriamente, con mayor acierto el segundo que el primero, lo que contribuyó a aprovechar mejor el cambio de ciclo internacional y a mantener al PSOE en el poder hasta 1996, para recuperarlo en el 2004.

La crisis económica internacional se había iniciado en 1973, pero se complicó y amplió en España por su mayor vulnerabilidad energética y la falta de respuestas, al coincidir con la transición política del franquismo a la democracia. El primer gobierno de Felipe González se olvidó del programa con el que había ganado las elecciones y utilizó su inusitada fuerza y legitimidad política para aplicar políticas de ajuste aun más contundentes que las iniciadas por poco tiempo a finales de 1977 con los Pactos de la Moncloa. Pero ese segundo ajuste, operación de calado tan importante como el Plan de Estabilización de 1959 y superior en eficacia el primer ajuste, permitiría remontar la crisis a partir de 1984 y facilitar las incorporaciones a las CCEE.

Hasta 1982, las negociaciones para acceder como Estado miembro a las Comunidades, como veremos más adelante, habían avanzado menos de lo inicialmente previsto. Desde entonces se abordaron toda una serie de cuestiones tendentes a la adaptación al modelo de desarrollo económico comunitario. De ello se ocupó un equipo económico encabezado por Miguel Boyer como ministro de Economía, nutrido por personas de tendencia socialdemócrata y experiencia en las administraciones anteriores o el Banco de España.

Perfil y contexto de la crisis y políticas anticrisis

Para valorar en rigor y con perspectiva histórica la gestión económica del primer gobierno socialista resultan insuficientes los cuadros macroeconómicos: es imprescindible contextualizarla en el ciclo internacional de esos años y en las políticas aplicadas contra la crisis, sin olvidar que en 1979 y 1980 habían ganado las elecciones Margaret

Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en EEUU, dispuestos a combatir en política económica ideologías izquierdistas y anteponer políticas de oferta asentando las bases de lo que año después se conocería como la ideología del Consenso de Washington: apertura, desregulación, liberalización, privatización, etc.

1. El imperativo de los ciclos y las respuestas españolas

En España, la crisis se había iniciado en los años setenta y estaba siendo tan extensa y profunda como la que empezó en el año 29, pero como entonces sería seguida por años de auge: la reconstrucción posbélica mundial a partir de 1945 y la recuperación del crecimiento mundial a partir de 1985, gracias a que los ajustes ante la carestía del petróleo derivaron en su moderación de precios hasta la invasión de Kuwait por Irak y la de éste por EEUU, así como en una nueva oleada tecnológica.

España se había insertado en la reconstrucción internacional al poner fin definitivamente a su autarquía posbélica, y con ella a casi un siglo de introspección en la escalada de la vía nacionalista. Desde que el Plan de Estabilización de 1959 puso las bases para contar con el sector exterior para su desarrollo, fueron extraordinarios tanto su crecimiento como la apertura al exterior y la entrada de capital extranjero. Hasta mediados de los setenta España creció como nunca antes en su historia: si desde 1952 había recuperado los niveles de renta por habitante previos a la Guerra Civil, desde 1961 empezó a aproximarlos a la media europea, pasando de la mitad a tres cuartos de esa media. Pero cuando la crisis internacional de 1973 frenó la demanda externa y las entradas por inversiones, turismo y remesas de emigrantes, empezó a crecer por debajo de los niveles comunitarios. Esa “divergencia” se agudizó por la muerte de Franco en 1975 y el inicio de la transición política, que impidió adoptar políticas de ajuste. El primer ajuste llegó con los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977, aunque sus resultados fueron escasos debido a los efectos de la segunda crisis del petróleo de 1979. Sería con la llegada al poder del PSOE cuando se retomarían las políticas de ajuste, ahora con el añadido de reformas institucionales que potenciarían la expansión y la vuelta a la convergencia al entrar en las Comunidades Europeas y cambiar el ciclo económico internacional.

Ese ajuste socialista favoreció no sólo la entrada en las CCEE, sino un mayor crecimiento que la media comunitaria durante seis años y la consiguiente reanudación de la convergencia en términos de renta. Si entre 1977 y 1985 el crecimiento medio anual del PIB fue apenas del 1,2% y la inflación alcanzó una tasa anual media del 14%, (tasas menores y mayores que las comunitarias), desde 1986 a 1992 el crecimiento medio anual del PIB fue del 3,7%, gracias a la recuperación de la inversión. Pero las limitaciones y vulnerabilidad de la economía española quedarían en evidencia otra vez en la breve pero profunda crisis de 1993-1994, que no sólo llevaría a crecer por debajo de la media comunitaria: pondría de manifiesto otra vez los abultados desequilibrios acumulados durante la expansión precedente. Las devaluaciones sucesivas restauraron competitividad española y abrieron el camino a una reducción de los tipos de interés a medida que fueron mejorando las expectativas de inflación, por lo que los excedentes empresariales pudieron recuperarse de nuevo y retomar desde entonces y hasta la actualidad, la senda de la convergencia con la UE ya con una política presupuestarias restrictiva y acorde a los criterios establecidos por el Tratado de Maastricht.

2. Denominadores comunes de los ajustes

En todas estas peripecias, desde gobiernos de la UCD al PSOE y luego del PP y nuevamente del PSOE, el contenido “técnico” de la política de ajustes ha sido similar, quizá por compartir la premisa de que los peores males de la crisis –corto crecimiento, aguda inflación y desempleo– carecen de remedio sin recuperar los equilibrios básicos de inflación y balanza de pagos (interior y exterior). Y el denominar común ha sido el recurso a lo que Fuentes Quintana, padre del sempiterno ajuste desde 1959, ha llamado las “tres palancas”: Política monetaria activa para desacelerar la cantidad de dinero en circulación; Política presupuestaria orientada a limitar el crecimiento del gasto y déficit del sector público; Política de rentas para moderar los costes reales del trabajo (salarios y contribuciones a la Seguridad Social). Las variantes de esa política de saneamiento o ajuste global han estado menos en esas tres palancas y más en la “política de ajustes positivos”, ya planteada igualmente en los Acuerdos de la Moncloa, con dos líneas de actuación:

- ? devolver al mercado su capacidad de asignar recursos con eficiencia y al empresario su papel central de organizar y dirigir los procesos productivos, mediante la flexibilidad y liberalización de los mercados de bienes y de factores
- ? reestructuración de los sectores productivos en crisis, y fomento y estímulo a nuevas líneas productivas.

Ese contenido fue el consensuado políticamente en los Pactos de la Moncloa, y plasmado en los pactos sociales de la etapa 1979-1982, que inspiran la política de Boyer en el primer gobierno del PSOE y que finalmente se va a retomar a partir de 1996 en los programas de convergencia por imperativo de los ajustes necesarios para ingresar en la Unión Económica y Monetaria en 1999. Lo paradigmático del primer gobierno socialista es que aplicó y con gran empeño, una política económica opuesta a la que proponía en su programa electoral con el que había ganado las elecciones de 1982 y que decía:

La política de los anteriores Gobiernos basada en elevar precios, rebajar sistemáticamente los costes de la mano de obra, reducir los salarios reales o las plantillas y transferir los costes de ineficacia de los aparatos productivos regresivos hacia los dinámicos, no ha logrado estimular la inversión y ha tenido un efecto depresivo sobre la demanda, presentando el pavoroso balance de más de dos millones de parados; a un ritmo de mil diarios en 1981 [...]. Para reavivar la actividad económica y generar en cuatro años 800.000 empleos.

El PSOE prometía una política expansiva, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los salarios y una política monetaria que “? debe ir dirigida al control de la inflación [...], aunque no como la política prioritaria a la que se subordinan las demás”.

Los ajustes que vamos a exponer son consecuencia, en rigor, de cuatro hitos distintos dentro del primer gobierno del PSOE, que llevan a ese resultado del ajuste por parte de un socialismo que apenas unos años antes había renunciado al marxismo y que va a

adquirir el “rostro monetario”, además de “proatlantista”. El primero viene marcado por el programa electoral, en el que no participó Miguel Boyer. El segundo se inicia con la toma de posesión del nuevo gobierno y dura todo el año 1983, cuando se olvidan las ideas reactivadoras —a las que ya por entonces habían renunciado con alto coste los socialistas franceses— y se opta por un plan de estabilización clásico cuyas primeras medidas fueron la devaluación de la peseta y la subida del precio de los carburantes; Boyer, como “superministro” de Economía, Hacienda y Comercio, anunció el último día de 1982 que el primer objetivo era la lucha contra la inflación y, si no se dominaba, habría que aplicar un plan de estabilización. El tercero, se produce en 1984 cuando el programa gubernamental a medio plazo eleva a la categoría de permanentes las medidas de ajuste adoptadas, mientras las rentas de los asalariados vuelven a perder poder adquisitivo, lo que desestimula el consumo privado. Y por último, el cuarto comienza en la primavera de 1985, cuando los datos de la Contabilidad Nacional de ese año indican un descenso de un punto en el consumo privado y 3,5 en la inversión, pese a que en octubre de 1984 se había firmado el Acuerdo Económico y Social (AES) para el resto de la legislatura. El AES fue la primera señal de cambio, para luego anunciar con los Presupuestos Generales del Estado de 1985 una nueva etapa de carácter expansionista, que se concreta, seis meses más tarde, en reducción de impuestos con retoques en la tabla de retenciones y en la tarifa del gravamen sobre la renta, liberalización de alquileres, etc.

Ante esta situación, las medidas recomendadas por los técnicos distaban de esas pausas. Consistían en lograr el ajuste —sobre todo contra la inflación— mediante cinco líneas de actuación, dirigidas a pagar el sobrecoste derivado de la factura energética mediante la reducción de los salarios reales para recuperar los excedentes empresariales, siguiendo la frase acuñada en los primeros años de crisis por el canciller alemán Helmut Schmidt: “Los beneficios de hoy son las inversiones de mañana, y las inversiones de mañana crean los empleos de pasado mañana”.

1. Flexibilidad en los salarios reales y en las condiciones de empleo.
2. Aumentar la inversión pública para compensar la caída del consumo privado.
3. Disminuir la rigidez del sistema económico por su ordenada liberalización.
4. Ayudar al cambio tecnológico y a la difusión del progreso técnico en la economía.
5. Aumentar la capacidad exportadora y la internacionalización de la actividad económica nacional.

En cambio, las soluciones adoptadas a la luz de los resultados del periodo 1982-1985, contando con sus desviaciones por motivaciones políticas, consistieron, muy en resumen, en un ajuste de rostro monetario, en gran medida pasivo o impuesto por las circunstancias, que se desarrolló en las siguientes direcciones:

- ? Depreciación de la peseta frente a las principales monedas en casi un 30% para restaurar la relación de intercambio, con aumento de las exportaciones totales desde el 16% al 20% del PIB mientras las importaciones se frenaron en torno al 16%, por lo que el saldo exterior y la aportación

al crecimiento pasaron de números rojos a un 4,3% en 1985, facilitando la actividad y la recuperación del ahorro nacional y empresarial.

- ? Ajuste monetario interior mediante la reducción del crédito privado y aumento de los tipos de interés sin apenas elevar la inversión pública y reduciendo la privada por el efecto expulsión procedente de la presión de las transferencias sociales y gastos de consumo sobre el conjunto del gasto público, que creció incluso a mayor ritmo que durante los primeros años de la transición. El déficit de Estado, que al revisar los datos de la “herencia recibida” de la UCD se había elevado de menos del 3% del PIB en 1981 a casi el 6% en 1982, apenas lograría bajar un punto de esa cifra durante en 1983, pero a costa de elevar los ingresos fiscales un 27% y los gastos casi el 22%. El endeudamiento neto de las administraciones públicas se elevaría así desde el 31% del PIB en 1982 al 45% en 1985.
- ? Reducción de la inversión en capital fijo hasta casi el 2,5% en 1983 y 7% en 1984 y del empleo, que en lugar de crear los 800.000 puestos de trabajo prometidos se destruyeron otros tantos, con fuerte aumento del paro clásico, demorando la necesaria sustitución de trabajo por capital (paro neoclásico): el aumento del empleo y el descenso del paro sólo llegarían a partir de 1986.
- ? Considerable pérdida de las rentas del trabajo y aumento de las del capital, lo que permitió sanearse a las empresas y recuperar su tasa de beneficios y de ahorro para luego poder invertir y crear empleo.

3. Evolución de los desequilibrios macroeconómicos

La crisis contra la que se luchaba que se había iniciado con el impacto energético de finales de 1973, originó una gran carestía de ese factor, el más intensivo y dependiente del exterior que tenía España, debido al modelo de crecimiento seguido durante el desarrollismo de los sesenta, deviene primero en crisis macroeconómica, después industrial y luego financiera. Así, junto al ajuste macroeconómico como el realizado en 1977-1978, ahora se demandaban además otros de carácter energético-tecnológico, industrial y financiero. Vamos a ver ahora cómo responden las principales variables macroeconómicas a esas políticas y qué reformas estructurales las acompañan.

Ahorro, inversión y PIB

Entre 1973 y 1981, el porcentaje del beneficio neto sobre los fondos propios, según un estudio de la Asociación para el Progreso de la Dirección

Tabla 1. Evolución de los equilibrios básicos de la economía española:

Año	Tasa de inflación	Tasa de paro (%población activa)	Capacidad o Necesidad de financiación de las AA.PP (% PIB)	Saldo exterior Corriente (% PIB)	Incremento PIB real (%)
1982	14,4	16,6	- 5,7	- 2,6	1,6
1983	12,2	17,4	- 5,8	- 1,6	2,2
1984	11,3	20,2	- 5,5	1,3	1,5
1985	8,8	21,6	- 6,9	1,5	2,6
1986	8,8	21,2	- 6,0	1,7	3,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de los siguientes organismos: Banco de España. Informes anuales, Cuentas financieras de la economía española; Secretaría de Estado de Comercio (Ministerio de Economía). Balanza de pagos; INE: Contabilidad Nacional de España (CNE) y Encuesta de Población Activa (EPA).

(APD) sobre 206 empresas, cayó desde el 23,4% al 3%. Lo mismo ocurrió con otras variables macroeconómicas. Si bien las medidas contra la crisis contenidas en los Pactos de la Moncloa de 1977 supusieron un punto de inflexión, en particular en la inflación y en el equilibrio externo —el saldo por cuenta corriente fue positivo en 1978 y 1979— todos esos síntomas de recuperación se interrumpen bruscamente como consecuencia de la segunda oleada en el incremento de los precios del petróleo que tuvo lugar en 1979 como consecuencia de la guerra entre Iraq e Irán. A partir de 1980, los desequilibrios se agravaron considerablemente y esta tendencia continuó hasta 1984 (Tabla 1).

En un contexto en que el consumo primado se mantuvo casi en el mismo nivel durante el trienio 1982-1984, la caída real de la inversión, uno de los principales indicadores del ciclo económico, fue la causa principal de que la tasa de crecimiento del PIB, tras caer en 1981, se mantuviera en los años siguientes cercana al 1,5%, hasta que empezara a crecer por encima del 2,5% tras la recuperación de 1985. Los únicos agregados que compensaron esa caída y la atonía del consumo privado fueron el consumo público y, sobre todo, el saldo exterior debido al aumento de las exportaciones logrado por la constante depreciación de la peseta.

Por lo que respecta a la demanda agregada, entre 1980 y 1984 —salvo en 1981— la inversión fue negativa, lo que se debió principalmente a la caída del ahorro interno, que es su principal fuente de financiación. En estos cinco años, la tasa bruta de inversión sobre el PIB se situó en el 20,7 y la de ahorro estuvo en el 19,4, con lo cual las necesidades externas de financiación ascendieron a una media del 1,3% del PIB a pesar de que

el déficit corriente de 1982-1983 se convirtió en superávit tras 1984. El descenso de la tasa de ahorro sobre el PIB fue una consecuencia de la caída neta de las rentas por efecto de las elevadas tasas de inflación y paro, pero también del fuerte aumento de la imposición a familias y empresas para poder incrementar las transferencias sociales derivadas de tan alta desocupación.

También cayó la tasa de inversión, aunque siempre se mantuvo al menos un punto por encima de la de ahorro. Como la inversión superaba al ahorro interno, pese a la débil actividad económica, surgieron necesidades de financiación externa —otra de nuestras constantes estructurales— que eran cubiertas por inversiones y préstamos del exterior. La crisis económica también provocó un incremento en las amortizaciones de los activos fijos, con lo cual la inversión neta —la que incrementa el nivel de capitalización de la economía— se redujo en los primeros ochenta, en términos relativos, a la mitad de la que había en 1973. Como refleja Tabla 1, la alta inflación y el bajo crecimiento, lo que se conoce como “estancflación” (estancamiento con inflación), fue una de las características de la crisis de estos años.

Del lado de la oferta, se produjo un descenso en la tasa de crecimiento de todos los sectores productivos, aunque el único sector con tasa negativa fue el de la construcción (del -2,8%) y ello se explica porque este sector actúa como un termómetro de la economía: acusa rápidamente tanto las recesiones como las recuperaciones y se comporta, del lado de la oferta, de modo similar a como lo hace la inversión desde la demanda, componentes ambos muy relacionados puesto que la construcción absorbe más de la mitad de la FBC.

La crisis se manifestó de manera intensa en el sector industrial y en el agrario y con menos repercusión en el de los servicios, debido en este último caso al excelente comportamiento de los servicios públicos. En suma, el sector industrial fue el que más acusó la crisis, no en términos de producción que no descendió, pero sí en empleo. El citado sector experimentó una considerable reconversión incrementando su capitalización a costa del empleo. La sustitución de trabajo por capital originó un importante aumento en la productividad lo que explica que no descendiese la producción.

El déficit exterior y del sector público

El déficit exterior llegó al 2,7% del PIB en 1981 y 2,5% en 1982 como consecuencia de la segunda crisis energética, que desplomó el índice de cobertura desde el 104 en 1979 hasta el 86% en 1981, pero fue corregido a casi la mitad el año siguiente y convertido en superávit en los posteriores, hasta que volvió a abrirse con la expansión a partir de 1987. Como este desequilibrio siempre pone límites a la capacidad de endeudamiento, su corrección fue el logro más efectivo, claro e inmediato del ajuste Boyer, más por la devaluación de la peseta y la debilidad de la coyuntura que por una eficaz reforma estructural.

Por lo que respecta al déficit del sector público, constante estructural de nuestra historia económica, dicho déficit, en términos de Contabilidad Nacional, comenzó a manifestarse en 1976 y desde ese año no dejó de aumentar pasando de un 0,3% del PIB en 1976 al 5,5% en 1984. Pero la crisis no fue su causa única. Los problemas del sistema fiscal, en su doble vertiente de ingresos y de gastos públicos, venían del franquismo. Cuando se desencadenó la crisis económica, el gasto público comenzó a crecer más rá-

pidamente que los ingresos, superando a éstos a partir de 1976, para dispararse a partir de 1978. De manera que la relación entre gastos públicos y PIB pasó de apenas un 22% en 1975 al 28,4 en 1980 y al 33,9 en 1985, aunque para entonces la media de la Comunidad Europea era de 45,4%

El incremento del gasto público se debió a una serie de razones entre las que destacaron las siguientes: en primer lugar, aumentaron las prestaciones sociales en su triple vertiente de gastos en desempleo (debido al paro creciente y al incremento de la cobertura), pensiones de jubilación (envejecimiento de la población y prejubilaciones) y asistencia sanitaria (generalización a toda la población de las prestaciones sanitarias); en segundo lugar, aumentaron los intereses que iba generando la deuda consolidada (13,3% del PIB en 1978 y 42,3% en 1985, quedando a solo 10 puntos de la media europea); en tercer lugar, comenzaron las transferencias a las Comunidades Autónomas; y, en cuarto y último término, adquirieron gran importancia las transferencias a la educación privada y las subvenciones de explotación a una serie de empresas públicas cuyos resultados eran cada vez más negativos (Ensidesa, Iberia, Hunosa, Renfe, Seat, etc.).

Como el incremento en los gastos públicos no podía ser financiado con los ingresos de un sistema impositivo regresivo basado en la imposición indirecta, la reforma fiscal fue una de las prioridades tras las elecciones de junio de 1977. La reforma fiscal sólo afectó a la imposición directa, pues la indirecta se retocó levemente y quedó pendiente hasta el ingreso de España en la Comunidades Europeas, cuando fue necesario introducir el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en sustitución del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresa (IGTE). De resultados del conjunto de la reforma, España consiguió un sistema fiscal moderno y homologable con los demás países europeos.

A pesar del importante incremento que se produjo en la presión fiscal, los gastos públicos tuvieron un crecimiento muy superior a la de los ingresos, por lo que el déficit público pasó a convertirse, junto con el paro, en los dos desequilibrios más destacados y persistentes de la economía española. El déficit presupuestario, que ascendía al 0,3% del PIB en 1976, pasó al 2,5% del PIB en 1980 y al 6,9% en 1985. Lo más preocupante era que el déficit se iba autoalimentando como consecuencia de la refinanciación del servicio de la deuda (amortización del principal y pago de intereses) y sólo una pequeña parte procedía del incremento de los gastos.

Crisis industrial, empleo y reconversión

La debilidad del consumo y la caída de la tasa de inversión durante los años de crisis, además de los cambios en productos y procesos de producción para afrontar una estructura industrial intensiva y altos costes energéticos y salariales, forzaron una reconversión industrial activa y pasiva, que provocó una crisis en la de ocupación que convulsionó el mercado de trabajo para muchos años y demanda una mayor flexibilidad. Los datos siguientes resumen el balance laboral de la peor década el empleo en España:

Concepto	Diferencia (1984-1974)
Población activa	- 21.600
Población ocupada	- 2.321.800
Población en paro	2.300.200
Empleo agrario	- 1.152.000
Empleo industrial	- 844.100
Empleo en construcción	- 437.700
Empleo en servicios	131.900

Por lo que respecta a la oferta de trabajo o población activa (la que está ocupada o buscando empleo), la crisis económica originó un hecho bastante insólito: su descenso en algunos años mientras que la tasa de crecimiento de la población total y de la población potencialmente activa no cesaban de crecer. Ello explica que la población activa en 1984 fuese prácticamente la misma que la que había diez años antes, lo que da idea del estado de desánimo en que se encontraban los potenciales buscadores de empleo, en particular los jóvenes. Del lado de la demanda de trabajo o población ocupada, la tasa de crecimiento fue negativa a lo largo de toda la crisis económica. El resultado de una oferta prácticamente constante y de una demanda decreciente fue que el paro no cesó de aumentar: su tasa pasó del 3% en 1974 al 20,2% en 1984.

Efectivamente, mientras que la población activa en 1984 era prácticamente la misma que la de 1974, en ese período se perdieron 2.321.800 empleos y el paro se incrementó en 2.300.000 personas. Se daba la paradoja de que la pérdida de puestos de trabajo superaba a los que buscan empleo. La pérdida de empleo afectó a todos los sectores, salvo al de servicios que tuvo un incremento neto de 131.900 puestos de trabajo, generados por el sector público; el sector agrario siguió la tendencia que ya venía manifestándose desde los años cincuenta; en cambio, en los sectores industrial y de la construcción, la pérdida de empleo fue muy importante y se manifestó de forma brusca lo que indica que se debe enteramente a los efectos de la crisis.

El Estatuto de los Trabajadores aprobado de 1980 –como los Pactos de la Moncloa– introdujo un modelo de relaciones laborales de corte socialdemócrata basado en el contrato estable con límites a la jornada de trabajo. Los contratos indefinidos debían ser utilizados para empleos de naturaleza permanente aunque, excepcionalmente, cabían contratos temporales para empleos ligados a necesidades de organización productiva o a incrementos temporales en la demanda. Tras las dudas del primer gobierno del PSOE, y cuando las necesidades de saneamiento y reconversión industrial seguían pendientes en tanto que la tasa de paro se habían multiplicado por 6 en poco más de una década, el objetivo de la reforma laboral de 1984 era dotar de mayor elasticidad a la demanda de trabajo, aprovechar las fases de expansión del ciclo económico para crear más empleos y quebrar la tendencia de destrucción de empleo que se registraba desde el inicio de la crisis. Dicha reforma contó con el apoyo inicial de UGT y quebró el principio de causa-

lidad, al permitir la utilización de contratos temporales en puestos de naturaleza permanente, aun cuando limitaba la duración máxima a tres años. No hubo intento alguno de estimular ni la flexibilidad salarial ni la flexibilidad funcional interna de las plantillas. La reforma de 1984 dio paso a una profunda segmentación del mercado laboral entre trabajadores con contrato indefinido y trabajadores con contrato temporal, que en 1995 llegaban al 34,8% de media nacional y 40,7% en el sector privado¹.

Lucha contra la crisis

1. Principales políticas y reformas estructurales

Aunque al ganar las elecciones de octubre de 1982 el programa del PSOE prometía un conjunto de reformas estructurales —entre ellas la lucha contra el paro y la modernización de la sociedad española—, la política económica aplicada fue bastante oscilante, activa y contradictoria: mientras que la monetaria fue estricta —elevados tipos de interés para controlar la inflación—, la política presupuestaria siguió un comportamiento más laxo, al igual que la cambiaria, que asistió a devaluaciones competitivas y también a partir de 1989 —cuando la peseta se incorporó al Sistema Monetario Europeo (SME)— a una cotización central muy revaluada de la peseta frente al ecu y marco alemán, que originó un fuerte déficit comercial. El intento de restar protagonismo a la política monetaria y acrecentar el peso de la presupuestaria tuvo como efecto combinado el incremento de la presión fiscal y del crecimiento desorbitado del gasto público.

Si desde los Pactos de la Moncloa de 1977 el control de la inflación pasó a convertirse en el objetivo básico de la política económica con independencia del color del gobierno (primero UCD y posteriormente el PSOE), el PSOE añadió un conjunto de reformas para dinamizar y modernizar la economía, al intentar suprimir las principales rigideces que afectaban a los mercados. Buenos ejemplos fueron, además del mercado laboral ya citado, el inmobiliario, las pensiones, la imposición indirecta, la sanidad y seguridad social, la empresa pública, etc. Muchas de ellas tuvieron lugar al final del mandato de Boyer y durante la etapa Solchaga.

En el caso del mercado inmobiliario, que desde el franquismo se mantenía muy rígido, entró en gran dinamicidad como consecuencia del polémico Real Decreto-Ley de 2/1985, conocido popularmente como el Decreto-Boyer, por el que los nuevos contratos de arrendamientos urbanos pasaron de tener carácter de indefinidos a la más pura flexibilidad. Esta medida originó una marcada segmentación de dicho mercado puesto que convivían varias modalidades de contratación que eran contradictorias entre sí: los contratos fijos y baratos del pasado franquista se mantuvieron prácticamente inalterados y, en cambio, para los nuevos arrendamientos se introdujo un grado de liberalización que condujo a una considerable arbitrariedad por parte de los arrendadores y una gran inseguridad jurídica en los arrendatarios de manera que no hubo más remedio que sustituir —en 1994— esta norma por una nueva ley sobre arrendamientos urbanos mucho más ajustada a la situación real del mercado inmobiliario.

¹ FERREIRO APARICIO, Jesús, “Políticas de rentas y reformas laborales en España”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 46, pp. 15-46.

En el ámbito de la sanidad y de la seguridad social, el PSOE también dio pasos decisivos y de considerable trascendencia social. Así, en 1985, ante la situación insostenible que presentaba la financiación de la Seguridad Social, se acometió la reforma de las pensiones de jubilación e invalidez para lo cual se modificó su fórmula de cálculo pasando de tomar como base los últimos ocho años, en lugar de dos (y desde 1997, los últimos quince años). Posteriormente el PSOE acometió toda una serie de reformas de indudable importancia. El 25 de abril de 1986 fue aprobada la Ley de Sanidad, por la que se generalizaba para toda la población la asistencia sanitaria; en 1989 se reguló por primera vez la financiación de la Seguridad Social distinguiendo entre prestaciones contributivas y no contributivas previéndose la aportación del Estado –vía presupuestos– a la Seguridad Social para fines específicos (financiación de las pensiones no contributivas, complemento a mínimos de las pensiones, asistencia sanitaria y servicios sociales) en un proceso gradual que tuvo su culminación en el año 2000. Deben ser citados los Pactos de Toledo de 1995 que, a su vez, comprenden un conjunto de medidas del máximo interés entre las que están las de garantizar la viabilidad financiera futura de la Seguridad Social, mantener el poder adquisitivo de las pensiones, el carácter proporcional de las mismas, etc. Ello supuso el asentamiento del Estado de Bienestar.

La segunda parte de la reforma fiscal, la que afectó a la imposición indirecta, también fue acometida por el PSOE. Una de las condiciones que las Comunidades impusieron a España para su ingreso fue la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), lo que obligó al gobierno a realizar la reforma de la imposición indirecta sustituyendo toda una serie de figuras tributarias por este nuevo impuesto, que junto con los llamados impuestos especiales (los que gravan el consumo de determinados bienes tales como bebidas alcohólicas, carburantes y tabaco), constituyen el armazón de toda la imposición indirecta.

El PSOE también se planteó la racionalización de la empresa pública con la finalidad de que ésta fuese gestionada con criterios de mercado, objetivo que sólo se cumplió en parte. Para ello fue necesario incrementar la autonomía de los organismos encargados de su gestión (los holding) y, señaladamente, la del Instituto Nacional de Industria (INI), del que inicialmente se había separado la división energética, que pasó a denominarse Instituto Nacional de Hidrocarburos. Ambos organismos, junto con algunos ministerios que directamente gestionaban empresas públicas (caso de Renfe) y la Dirección General del Patrimonio del Estado, constituían el organigrama de dependencia de las empresas públicas.

2. Las crisis sectoriales: el caso de la banca privada

La crisis no afectó con la misma intensidad a todos los sectores de la economía real: el agrario y el de los servicios la padecieron en menor medida que el industrial y la construcción. Fue también muy intensa en el sector financiero, sobre todo, en la banca privada; en este caso, sin negar la influencia negativa que ejerció el sector real, la crisis bancaria fue provocada, en buena parte, por la propia banca.

La banca privada tuvo una alta responsabilidad en su propia crisis, la más importante de las varias que ha tenido a lo largo de los siglos XIX y XX. El problema arranca de la liberalización del sistema financiero que se inició en 1974 y se fue profundizando en los años siguientes. Con dicha liberalización se pretendía incrementar la competencia

entre las instituciones financieras. Ese pretendido deseo no se tradujo, por lo menos en los primeros años, en una mayor eficiencia sino todo lo contrario: se produjeron una serie de quiebras bancarias que fueron muy intensas entre 1978 y 1985. Una buena parte de los bancos afectados eran de pequeña dimensión y tras ser saneados con fondos del Banco de España y de la banca privada, pasaban a la órbita de los grandes dando lugar a una mayor concentración en el sector. Aunque los bancos mayores resistieron la crisis, algunos de ellos pasaron también por graves dificultades. La crisis bancaria no se cerró con la recuperación económica de mediados de los ochenta. Una segunda oleada de quiebras sobrevino en los años noventa que afectaron a Ibercorp, Banco Europeo de Inversiones y uno de los entonces cinco grandes: Banesto.

Cuando se inició la liberalización bancaria, la banca privada se embarcó, ya en plena crisis económica, en un plan de expansión –apertura de nuevas sucursales, la mayoría no rentables– y en una dura competencia por captar pasivos (ahorro) incentivados por elevados tipos de interés. Todo esto provocó un importante incremento de sus costes que, evidentemente, tuvo su reflejo en la elevación de los tipos de interés de activo (los créditos bancarios). Conforme la crisis se iba agudizando, muchas empresas no podían hacer frente a la amortización financiera de los préstamos recibidos y dejaban de pagarlos. A través de este doble mecanismo, la banca se fue convirtiendo en sujeto activo y pasivo, no sólo de su propia crisis, sino también de la general. En opinión de especialistas financieros, los principales problemas de la banca provenían de la estrecha relación entre ésta y su propio grupo de empresas. Los grupos industriales dependientes de la banca llegaron a absorber, en la mayoría de los bancos en dificultades, más del 50% de las inversiones realizadas por éstos. Ante la creciente insolvencia bancaria, se realizaron actividades poco ortodoxas tales como la revalorización de activos, afloramiento de beneficios ficticios, etcétera.

El resultado de todo este delirio especulativo –del que en gran parte el entonces presidente de la AEB, Rafael Termes, responsabiliza a los banqueros advenedizos que surgieron al amparo de la reforma de 1962– fue que, entre 1975 y 1984, la crisis bancaria afectó a más de la mitad de los bancos existentes –58 de los 110 que había en 1977– y aproximadamente a una quinta parte del total de sus recursos (propios y ajenos) y eso a pesar de que no todas las situaciones críticas han trascendido a la opinión pública.

Cuando surgió la crisis bancaria, el Banco de España no contaba con instrumentos legales suficientes para corregir la situación. Por ello hubo de recurrirse, como solución de urgencia, a la Ley de Sociedades Anónimas y bajo esta fórmula crear, en 1978, la Corporación Bancaria, S.A. (participada a partes iguales entre el Banco de España y la banca privada) con el objeto de sanear los bancos en dificultades prestándoles todo tipo de apoyo para lograr su reflotamiento o bien para ser vendidos –mediante la llamada “operación acordeón” consistente primero, en la reducción de su capital prácticamente a cero y, posteriormente, en la ampliación del mismo– a otras entidades solventes, como sucedió en la mayoría de los casos.

El esquema anterior se completaba con otro instrumento, el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), creado en noviembre de 1977, con la finalidad inicial de garantizar a los depositantes una cierta cantidad de sus depósitos. Ante la gravedad de la situación, en 1980 y en 1982 se reformó el FGD ampliándolo también a las Cajas de Ahorro y dotándolo de personalidad jurídica. De esta forma el FGD –que dejó sin funciones a la

Corporación Bancaria— pasó a convertirse en un mecanismo de seguridad no solamente de los depositantes sino también de los bancos en dificultades (aplicando el mencionado mecanismo de intervención, saneamiento y posterior venta).

La primera de las quiebras, la del Banco de Navarra, se presentó en enero de 1978 y a ésta siguieron otras muchas entre las que cabe destacar la de Urquijo y Unión, en 1982, y Banca Catalana y toda la división bancaria del grupo Rumasa —20 bancos— en 1983. La reflotación de la banca —sólo tres bancos fueron definitivamente liquidados—, sobre la que se ha echado un manto de silencio, ha sido muy cara para el contribuyente. Aunque no se ha hecho público una evaluación global de su coste, según estimaciones de Alvaro Cuervo, en 1982 superaba ya los 1.100 miles de millones de pesetas. Si añadimos los procesos pendientes de años posteriores, el coste total de la crisis bancaria ha podido aproximadamente a los dos billones, una cifra bastante superior a la de la reconversión industrial.

3. Salida del túnel

Aunque a mediados de 1985 Boyer tuvo que corregir otra vez el rumbo del ajuste con un paquete de medidas fiscales y de otro tipo para reactivar la economía española y alcanzar los nuevos objetivos de crecimiento fijados para ese año (un 2,5% de incremento del producto interior bruto frente al 3% previsto con anterioridad), así como adoptar medidas de recuperación del sector de la construcción, la salida del túnel empezó a producirse en 1986 y 1987 con la recuperación económica internacional. Hubo un crecimiento excepcional del 4,5% del PIB, un desarrollo de la inversión superior al 12%, inflación de un dígito y superávit de la balanza de pagos con aumentos importantes en las reservas, que ofrecían el colchón de protección que necesitábamos para nuestra integración en Europa. En 1987 llegó con una alentadora creación de empleo iniciada al albur del nuevo ciclo internacional. Pero este nuevo ciclo dejó la duda de si se habría producido también sin los esfuerzos de los años de ajuste y, sobre todo, sin el aumento de las desigualdades en la distribución de la renta, aunque estas habrían sido indudablemente menores de no haber aumentado tanto el gasto público en los años previos.

Pero esta etapa de vacas gordas ya no las conocería Boyer en el gobierno. Salió del mismo a mediados de 1985 tras su frustrada pretensión de aspirar a la Vicepresidencia del mismo, a lo que se opuso tajantemente su enemigo y entonces todopoderoso Alfonso Guerra que aún gozaba del apoyo incondicional de Felipe González.

Negociaciones para el ingreso de España en las Comunidades Europeas

Las negociaciones de España con las Comunidades para su acceso como miembro a las mismas, tuvieron lugar también en el contexto de la crisis económica internacional. Fueron largas y duras, sobre todo porque las crisis económicas no facilitan los acuerdos internacionales. En lo que sigue ofrecemos los antecedentes a dichas negociaciones, la petición de ingreso como Estado miembro y el resultado hasta la conclusión del acuerdo, que fue firmado en 1985.

1. Antecedentes

Como consecuencia del régimen dictatorial resultado de la Guerra Civil de 1936-1939, España no participó en el nuevo orden económico internacional, diseñando en las

postrimerías de la Segunda Guerra Mundial en torno a las Naciones Unidas. Antes al contrario, fue sometida a un bloqueo internacional y aislamiento político, excluida del Plan Marshall de 1948 y no invitada a participar en ninguno de los dos procesos de integración que se iniciaron en Europa Occidental en la década de los cincuenta (las Comunidades Europeas) y primeros sesenta (la Asociación Europea de Libre Cambio, más conocida por las siglas inglesas EFTA).

Cuando en marzo de 1957 se firma el más importante –hasta esos momentos– de los tratados comunitarios, el de la Comunidad Económica Europea, España se encontraba en una grave crisis económica y el gobierno franquista del momento debatía si procedía, en un régimen autoritario, ir hacia una mayor liberalización de la economía, que el estrangulamiento externo iba imponiendo, o continuar ignorando al exterior y al seguir con la autarquía. A comienzos de la década de los sesenta, la entonces Comunidad Económica Europea formalizó los primeros acuerdos de asociación con dos países mediterráneos: Grecia, en 1962 y Turquía, en 1963. En los inicios de los años sesenta, la mayoría de los países de Europa Occidental habían ido tomando posiciones para participar en alguna de las dos áreas económicas de reciente formación. España era el único Estado europeo occidental de los importantes que, al haber sido aislado de los procesos de integración, quedaba descolgado.

Ante esta situación, el gobierno español, a través del ministro de asuntos exteriores, José María Castiella, dirigió, el 9 de febrero de 1962, al entonces presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea (CEE), Maurice Couve de Murville, una solicitud formal para iniciar negociaciones entre España y la CEE para una eventual “... asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común”. El 6 de marzo de 1962, la presidencia comunitaria se limitó a enviar al gobierno español un simple acuse de recibo, sin especificar nada –ni a favor ni en contra de la negociación–, por lo cual no podía entenderse como una respuesta a la solicitud española. Este silencio, equivalente a una negativa comunitaria a la petición española, obligó al gobierno español a realizar múltiples gestiones ante los estados miembros con el fin de desbloquear la situación, y a dirigirse nuevamente al Consejo (en febrero de 1964), para recordarle la petición que había realizado dos años antes, mostrándose de nuevo abierto a cualquier tipo de acuerdo.

Consciente de la importancia del área mediterránea para los intereses comunitarios y dada la proliferación de acuerdos de diferente contenido ya en vigor o que se estaban negociando, la CEE encontró una fórmula adecuada para negociar con España: un acuerdo comercial, que recibiría el calificativo de “preferencial”, que fue firmado en Luxemburgo el 29 junio de 1970 entrando en vigor el 1 de octubre de dicho año.

2. Solicitud de ingreso y negociación

Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas tras la dictadura, celebradas en junio de 1977 con la victoria de la UCD, el gobierno presidido por Adolfo Suárez solicitó el ingreso de España en las Comunidades Europeas, el 28 de julio de 1977. España había salvado el viejo impedimento para ingresar en las Comunidades Europeas como miembro de pleno derecho: ser homologable políticamente. Por otra parte, la Constitución española de 1978, en su artículo 93, autoriza al gobierno para que,

mediante ley orgánica, pudiera celebrar tratados en los que se atribuyera a una organización internacional –implícitamente a las Comunidades Europeas– el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Dicha reserva de competencias, que no serían transferidas a las Comunidades Autónomas, se contiene en el artículo 149.1 de la Constitución.

La solicitud del gobierno español se cursó al presidente del Consejo de Ministros, en esos momentos el ministro de asuntos exteriores belga, Henri Simonet. El presidente Suárez envió, a través del ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, tres cartas, una por cada una de las Comunidades (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica), todas ellas con la misma fecha, contenido y finalidad: “? solicitar oficialmente la apertura de negociaciones con vistas a la integración de España en dicha Comunidad, como miembro de pleno derecho”. Esta solicitud fue la primera iniciativa de importancia que tomó el gobierno Suárez. Para ello contaba con un gran consenso y legitimidad por parte de todas las fuerzas políticas y sociales españolas, puesto que además de la ya larga espera llamando a las puertas de Europa casi todos los programas de los partidos políticos que habían concurrido a las elecciones se manifestaban favorables a la entrada de España en las Comunidades. Este respaldo le daba mucha fuerza al gobierno español a la hora de iniciar las negociaciones.

Por razones de oportunidad política, era conveniente hacer la solicitud lo antes posible, para no quedar muy descolgados de los otros dos países incorporados antes a la democracia: Grecia, cuyas negociaciones estaban muy avanzadas, y Portugal, que también había cursado su correspondiente solicitud de ingreso. La admisión de estos dos países no planteaba problemas serios a las Comunidades, cosa que sí sucedía con España, sobre todo por parte de Francia, opuesta –y en ello coincidían todas las fuerzas políticas– a que se produjese su ingreso de forma rápida y fácil debido a la previsible competencia en productos agrarios mediterráneos; tampoco Italia, aunque más cauta que Francia, veía con entusiasmo nuestra integración; ni el Reino Unido por los motivos que comentaremos. Había desaparecido para España el tradicional obstáculo político, pero surgía un nuevo problema: el económico.

El enterado y la aceptación del Consejo de Ministros comunitario a la candidatura española llegó en su reunión de 20 de septiembre de 1977, cuando encargó a la Comisión el preceptivo dictamen que serviría de base a la delegación comunitaria para iniciar y conducir las negociaciones. La Comisión presentó dicho dictamen en noviembre de 1978, siendo aprobado por el Consejo en su reunión del 19 del mes siguiente². Se daba así luz verde para el inicio de las negociaciones, que comenzaron en febrero de 1979 entre la delegación comunitaria, presidida por el Comisario italiano Lorenzo Natali, y la

² Entre tanto, la Comisión también había elaborado un Informe –en realidad un conjunto de documentos– titulado *Reflexiones de conjunto sobre los problemas de la ampliación* (bautizado en medios comunitarios con el nombre de *Fresco* por las grandes pinceladas que contenía sobre la ampliación mediterránea) en el que se estudiaban las principales cuestiones de orden económico, social e institucional que a las Comunidades planteaba la ampliación mediterránea (hacia Grecia, España y Portugal) y la solución que en cada caso convenía adoptar.

española, bajo la dirección de Leopoldo Calvo Sotelo, ministro de Relaciones con las Comunidades Europea³.

Cuando un país solicita el ingreso en las Comunidades (hoy Unión Europea), lo que se negocia son las condiciones y el plazo en que el candidato va a aceptar el denominado “acervo comunitario”. No se negocian las reglas ya establecidas por los miembros, sino sólo las condiciones y el plazo que el solicitante necesita para poder asumir todo lo ya conseguido por los demás. En el caso de España y Portugal —cuyas negociaciones de ingreso en las Comunidades se realizaron de forma simultánea— se abrieron un total de 21 capítulos a negociar, entre los que se encontraban la agricultura, Canarias, Ceuta y Melilla, fiscalidad, instituciones, movimientos de capital, patentes, pesca, relaciones España-Portugal, unión aduanera, etc. Las negociaciones se desarrollaron entre 1978 y 1985 y fueron las más largas y duras de las habidas en todas las ampliaciones llevadas a cabo, similares a la ampliación comunitaria hacia el Este. Por eso se iniciaron por la UCD (presidencias del gobierno de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo) y concluyeron con el PSOE (presidencia de Felipe González).

Tal dureza se debió, entre otras razones, a las tres siguientes: en primer lugar, la ya apuntada de las crisis económicas que no son propicias para avanzar en los procesos de integración, como es palpable en el desarrollo histórico que han seguido las Comunidades; en segundo lugar, porque los candidatos estaban menos desarrollados que los que ya formaban parte de las Comunidades (con la excepción de Grecia), con diferencias muy apreciables en infraestructura técnica, estructura productiva de los sectores, mayor desempleo, considerables desequilibrios regionales, etc.; y en tercer lugar, porque en las Comunidades existía un grave problema interno bastante complicado de solucionar, pero que afectó mucho a las negociaciones: el agro-presupuestario. Esta última cuestión tenía dos componentes, a su vez conflictivos entre sí: la necesidad de reformar la Política Agraria Común (PAC), que cada vez absorbía más recursos y era necesario destinarlos a otras necesidades; y la petición del Reino Unido, que reclamaba reducir su contribución al presupuestario común, muy superior a los retornos que recibía y cuyo principal responsable era la PAC.

En este caldo de cultivo, Francia desde los inicios de las negociaciones condicionó el ingreso de España a la reforma de la PAC. Esto equivalía a paralizarlas, lo cual sucedió al menos en tres ocasiones, tanto con gobiernos conservadores como con socialistas. La primera de ellas recibió en España el calificativo de “giscardazo” (en recuerdo del presidente de la República Francesa, Giscard d’Estaing), pero también hubo “mitterrandazo”, y más de uno. Estas y otras cuestiones, que fueron surgiendo en el transcurso de las negociaciones, retrasarían su finalización, que se demoró hasta 1985 cuando inicialmente se presumía que podrían concluir hacia 1981, año que finalizó sin ni siquiera haber concluido con la visión de conjunto de todas los capítulos a negociar.

En el transcurso de las negociaciones fueron surgiendo múltiples dificultades, que en más de una ocasión las pusieron en un grave peligro. En unos casos, el problema era

³ Este Ministerio fue ocupado primero por Calvo Sotelo y posteriormente por Eduardo Punset. Cuando el primero accedió a la presidencia del gobierno, en febrero de 1981, lo suprimió convirtiéndolo en Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas cuyo primer titular fue Raimundo Bassols.

la pesca, en otros la siderurgia, o el IVA, o el temor al incremento incontrolado de la emigración española y portuguesa a los Estados ya miembros. Pero sobre todo había uno permanente: el agrícola, y en particular, las frutas y hortalizas y los vinos, que en cada ocasión propicia sacaba Francia. El Acuerdo de 1970 también estuvo presente en las negociaciones: existía un cierto resquemor en las Comunidades por no haber podido renegociarlo.

Desde Grecia, pasando por Irlanda, y siguiendo con el Reino Unido, Luxemburgo, y muy especialmente Francia –que a cada avance previsible en las negociaciones buscaba una nueva excusa insalvable– se fueron poniendo muchas piedras en el camino, bloqueando las negociaciones hasta que se lograba una solución (en materia de ampliación, los países miembros tienen derecho de veto). Los frentes de conflicto eran variados: desde cuestiones de competencia en sectores productivos que podía hacer España y que era la obsesión permanente de Francia; o de Irlanda, en el caso de la pesca, hasta las de orden más puramente político (el Reino Unido, por la cuestión de Gibraltar o incluso Alemania por la OTAN). Por su parte, Grecia, que acababa de ingresar, pretendía, aprovechando la negociación de España y de Portugal, renegociar prácticamente su Tratado de Adhesión, que había concluido precipitadamente, y reclamaba una ampliación en el plazo pactado para la implantación del IVA, incremento en la protección para sus productos industriales y recompensas para atender sus problemas regionales. Hasta Luxemburgo llegó a tomar también sus precauciones para evitar la previsible y masiva emigración ibérica a su territorio, obteniendo un periodo transitorio de diez años para la libre circulación de las personas. La posición comunitaria en las negociaciones de adhesión fue muy dura. Se exigió a España un desarme arancelario rápido para productos industriales, que al final se suavizó, aunque junto el capítulo agrario fue de los más polémicos.

Cuando en noviembre de 1982 el PSOE accedió al poder se presumía que, al existir también un gobierno socialista en Francia, las relaciones entre ambos países mejorarían y ello redundaría en beneficio de las negociaciones. En cierta forma, este pronóstico se confirmó, pero no se debió a esa presunta sintonía política, sino al cumplimiento de las principales exigencias francesas. En esos momentos, aunque ya estaban maduros bastantes temas, sólo iban cerrados seis de los 21 capítulos y España ya había aceptado implantar el IVA a la entrada en vigor del Tratado⁴.

Los principales problemas pendientes, algunos de los cuales bloqueaban las negociaciones, se resolvieron con la presidencia alemana de las Comunidades durante el primer semestre de 1983. El Consejo Europeo de Stuttgart, de mediados de junio de dicho año, a propuesta de Alemania incrementó los recursos del presupuesto comunitario, aumentando la participación en la base uniforme del IVA del 1% al 1,4% si bien Alemania condicionó el citado incremento y su entrada en vigor a la adhesión de España y de Portugal. Así se le dio la vuelta al argumento francés de condicionar la entrada de España al incremento de tales recursos para permitir la reforma de la PAC, quedando condicionados la modificación de tales recursos a la entrada de los dos países ibéricos.

⁴ El nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, nombró a Manuel Marín como Secretario de Estado para las Comunidades Europeas en sustitución de Raimundo Bassols y cambió a gran parte de la delegación española.

Un año más tarde, ya en presidencia francesa de las Comunidades, también se resolvió el contencioso británico, al aprobar el Consejo Europeo en la Cumbre de Fontainebleau, de junio de 1984, la devolución al Reino Unido de parte de su contribución al presupuesto comunitario (el llamado “cheque británico”). En el desbloqueo Alemania jugó un papel esencial. A partir de entonces, aún cuando quedaban bastantes capítulos por negociar y las cosas todavía serían difíciles para España, el camino quedaba expedito y las negociaciones tomaron otro giro.

Al ocupar Italia el turno de la presidencia del Consejo de las Comunidades, en el primer semestre de 1985, todavía quedaban pendientes de negociar seis capítulos, algunos tan importantes como agricultura, asuntos sociales, pesca y recursos propios; los otros dos (Canarias y las relaciones entre España y Portugal) eran menos conflictivos. Todos ellos, salvo las relaciones España-Portugal, resueltas bilateralmente sin que se planteasen mayores problemas, se negociaron en un solo paquete bajo fuertes tensiones, hasta que al final se logró cerrarlos el 29 de marzo de dicho año, en una de las sesiones maratonianas que tan frecuentes son en las Comunidades. Con este acuerdo final, quedaban concluidas las negociaciones, a falta de ajustar técnicamente los flecos finales, sobre los que se trabajó los meses siguientes y que en algunos casos —como ocurrió con las cuotas lecheras— tampoco fueron fáciles⁵.

3. Tratado y Acta de Adhesión

El 12 de junio de 1985 los gobiernos portugués y español firmaron, en Lisboa y Madrid, respectivamente, los correspondientes Tratados y Actas de Adhesión a las Comunidades. Las Cortes españolas lo ratificaron por unanimidad —buena prueba del con-

⁵ Colateralmente a las negociaciones de adhesión propiamente dichas, se llevaron a cabo otros dos que si bien en apariencia no tenían mucha relación directa con las mismas, su resolución era necesaria para que aquellas pudieran cerrarse: la OTAN y el acuerdo España-EFTA. En el caso de la OTAN, organismo en el que España había ingresado en mayo de 1982 por iniciativa del gobierno Calvo Sotelo, el PSOE había cuestionado dicha entrada en la campaña electoral de las elecciones de octubre de 1982 que les daría el poder, prometiendo llevar a cabo un referéndum si accedían al mismo. Alemania condicionaba su apoyo al ingreso de España en las Comunidades a dicha permanencia y de hecho no forzó las negociaciones hasta obtener suficientes garantías de Felipe González sobre el cambio de actitud del gobierno y del PSOE. El Reino Unido también era de este mismo parecer y, adicionalmente, estaba el contencioso de Gibraltar por lo que exigió a España la apertura de la verja y la libre circulación de los gibraltareños por territorio español. Como era de prever, el gobierno español cedió en ambas cuestiones, abriendo la verja de la colonia y convocando un referéndum sobre la OTAN en 1985, no para cuestionarse la permanencia como inicialmente había sido previsto, sino para defenderla a todo trance. En el segundo de los temas, el de las relaciones España-EFTA, paralelamente a las negociaciones con las Comunidades, España había desarrollado otras con los países que todavía permanecían en la EFTA fruto de las cuales se firmó un Acuerdo en Madrid en julio de 1979 que entró en vigor el 1 de julio de 1981. Las negociaciones con la EFTA eran una consecuencia de la adhesión de España a las Comunidades Europeas; éstas ya habían suscrito con los países de dicha área un tratado de libre cambio industrial que es lo que España acababa de negociar. Su contenido, en esencia, era bastante similar al Acuerdo de 1970 con la previsión de que, partir del ingreso en las Comunidades, se aplicaría el que ya se había firmado con la CEE.

sensu existente sobre esta cuestión— en las correspondientes sesiones del Congreso y del Senado, de 20 de junio y 17 de julio, respectivamente. Una vez ratificado por los restantes once parlamentos nacionales, el Tratado entró en vigor, como estaba previsto, el 1 de enero de 1986. En esa fecha España y Portugal se convertían en miembros de pleno derecho de las Comunidades, participando en sus instituciones y en el desarrollo de la política común, con los mismos derechos y obligaciones que los demás socios.

El Tratado firmado por España consta de sólo tres artículos, cuyo contenido es muy simple: el primero dispone el ingreso de España como Estado miembro de la CEE y del EURATOM (no se menciona a la CECA —ya extinguida— porque la adhesión a dicha Comunidad no se realizaba a través de Tratado); el artículo segundo se ocupa de las ratificaciones por las partes contratantes antes del 31 de diciembre de 1985 (en esos momentos, por los 12 Estados miembros) con el objeto de que entrase en vigor el 1 de enero de 1986; y el tercero trata sobre la redacción en ejemplar único y en las entonces 10 lenguas comunitarias y sobre el depósito del original en los archivos del gobierno de la República Italiana.

Al Tratado (según dispone en su artículo 1, apartado 2), se adjunta el Acta de Adhesión, que es la que regula las condiciones de admisión y las adaptaciones a los referidos Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas durante el período transitorio⁶. A diferencia del Tratado, la citada Acta de Adhesión es muy extensa y prolija. Consta de 403 artículos y los correspondientes Anejos, Protocolos y Declaraciones finales, que en conjunto superan el centenar. También, a diferencia de otras actas de adhesión, la que firmó España con las Comunidades es técnicamente muy compleja, debido a la propia dinámica de las negociaciones, en las que por su dificultad se pretendió que todo quedase bien controlado, sin dejar nada a la improvisación, para evitar los problemas que habían surgido en ocasiones anteriores, sobre todo con el Reino Unido y con Grecia, que originaron conflictos de interpretación y, en algunos casos, posteriores renegociaciones.

El período transitorio negociado por España fue, con carácter general, de siete años, desde el 1 de enero de 1986 hasta el 31 de diciembre de 1992. Es al que se le denominó “período clásico”; no obstante, se contemplaron una larga serie de excepciones, que bien podían anular, reducir o alargar el mismo. En consecuencia, salvo para las excepciones que prolongaban el período transitorio, el régimen definitivo comenzaba el 1 de enero de 1993⁷. Entre las principales cuestiones que contiene el Acta de Adhesión de

⁶ Cuando un país ingresa en la Unión Europea tiene que realizar una serie de ajustes en su Economía que suponen cambios muy importantes en ésta y también implica una cesión de soberanía de la política económica interna en favor de la común. Esos ajustes, que son los que se regulan en las correspondientes actas de adhesión, requieren de unos años de adaptación y es lo que se conoce como período transitorio. Las actas de adhesión contienen lo que se negocia para el período de adaptación y, transcurrido el cual, las reglas comunitarias afectan ya en toda su amplitud.

⁷ Los plazos que superaban los siete años también fueron también acortados retrotrayéndolos a 1993 debido a las medidas del Acta Única Europea sobre el mercado interior que preveían concluir éste también en 1993. De manera que el período transitorio español coincidió en el tiempo con la consecución del mercado interior por lo que hubo de realizar un doble ajuste.

España destacan las siguientes: desarme arancelario interno, aproximación al Arancel Aduanero Común (AAC), los aspectos sociales, el IVA y la zona de libre cambio de las Comunidades con Canarias, Ceuta y Melilla. A ellas pasamos a referirnos sumariamente.

Desarme arancelario interno y aproximación al Arancel Aduanero Común

El desarme arancelario interno (el realizado recíprocamente entre España y las Comunidades) duraría, con carácter general, siete años, si bien en el caso de los productos agrarios existían tantas excepciones que, en la práctica, dicho régimen general se limitaba a productos industriales. Paralelamente al desarme interno, España venía obligada a sustituir su régimen arancelario por el Arancel Aduanero Común (AAC); para ello debía ir realizando aproximaciones al AAC, cuyo ritmo fue exactamente el mismo que el previsto para el desarme interno⁸.

El derecho base sobre el cual operaban las reducciones (y la aproximación española al ACC) era el efectivamente aplicado por cada parte el 1 de enero de 1985. El ritmo seguido para el citado desarme arancelario interno y para la aproximación de España al AAC, que operaba el primero de enero de cada año (excepto en 1986, que fue el 1 de marzo) era el siguiente (Tabla 2):

Tabla 2. Desarme arancelario interno y aproximación de España al Arancel Aduanero Común:

Año	Reducción anual (% de reducción bilateral)	Pendiente
1986	10,0	90,0
1987	12,5	77,5
1988	15,0	62,5
1989	15,0	47,5
1990	12,5	35,0
1991	12,5	22,5
1992	12,5	10,0
1993	10,0	0,0

Fuente: arts. 31 y 37 del Acta de Adhesión.

⁸ En las partidas cuya diferencia con el arancel común no superasen el 15% se aplicaba desde el momento del ingreso dicho arancel común.

Las partes se comprometían, igualmente, a eliminar durante el periodo transitorio las medidas de efecto equivalente a las restricciones de tipo cuantitativo. Por lo que respecta a los productos agrarios, la solución prevista era mucho más complicada y de hecho puede afirmarse que no existía propiamente un régimen general, puesto que las excepciones eran tantas que pasaban a ser la regla.

Capítulo social

En cuanto a los aspectos sociales, parte esencial de la libre circulación de trabajadores, se establecía el reconocimiento automático desde el momento del ingreso de todos los derechos (movilidad, seguridad social, seguro de paro, etc.) para los trabajadores españoles que ya estuviesen residiendo en un país comunitario. Al resto de los trabajadores por cuenta ajena se les aplicaba el periodo clásico de siete años (con la excepción de Luxemburgo, que llegaba a diez).

Para el derecho de establecimiento y libre prestación de servicios (que afecta a trabajadores por cuenta propia y personas jurídicas) no se establecía periodo transitorio alguno, siendo operativa la legislación comunitaria desde el momento del ingreso, salvo para la actividad bancaria, la de seguros y profesionales de la medicina dental, a los cuales se aplicaba el periodo clásico.

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Las Comunidades exigieron a España la implantación del IVA como muy tarde en el momento de la adhesión, sin ningún respiro transitorio, a diferencia de lo que sucedió, por ejemplo, con Grecia y Portugal. “La sustitución del viejo sistema de imposición indirecta por el IVA –escribe Pedro Solbes– se había convertido en un símbolo de la buena disposición española a la adaptación al sistema comunitario desde, prácticamente, el momento inicial de las negociaciones”.

La exigencia del IVA se debía al recelo comunitario frente al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, impuesto en cascada que España aplicaba a los productos y que era desgravado del valor de las exportaciones. Como para los países importadores de productos españoles resultaba muy difícil calcular los impuestos que se habían pagado para efectuar las desgravaciones, existía la sospecha de que España estaba haciendo dumping (subvencionando las exportaciones) en los mercados internacionales. No sólo el recelo provenía de las Comunidades Europeas, sino también de Estados Unidos (que había comenzado a aplicar derechos compensadores a las exportaciones españolas) y de otros países que estaban en la misma línea; así pues, al margen de ingresar o no en las Comunidades, se le exigía a España que clarificase las desgravaciones a las exportaciones.

España tuvo que suprimir también el Impuesto sobre Compensación de Gravámenes Internos (ICGI), que se aplicaba a las importaciones con la finalidad de equiparar el precio de los productos importados a los nacionales.

Canarias, Ceuta y Melilla

Tomando en consideración la problemática específica de índole geográfica y socioeconómica que tienen las Islas Canarias y las plazas de Ceuta y Melilla, estos territo-

rios fueron excluidos de la unión aduanera comunitaria (y de la política comercial común), de la aplicación del IVA (los productos procedentes de dichos territorios están obligados a pagar el IVA correspondiente al entrar en el territorio de la unión aduanera y las exportaciones de ésta a dichos territorios quedan exentas de IVA) y de la política agraria y pesquera común. Los citados territorios quedaron como zonas de libre cambio industrial con las Comunidades Europeas. Es decir, existe entre ellos libre circulación para las mercancías originarias de las distintas áreas. Para ello fue también necesario realizar el correspondiente desarme arancelario y suprimir las barreras no arancelarias.

Unos años después del ingreso, el gobierno español renegoció con las Comunidades algunas cuestiones relativas a las Canarias, que entraron en vigor en 1991 y que fueron aprobadas por el Consejo de Ministros sin necesidad de tener que modificar el Tratado de Adhesión, habida cuenta que tal posibilidad había sido prevista en el mismo. En virtud de dichas modificaciones, sin dejar de reconocer la singularidad de Canarias en todo lo relativo a una serie de cuestiones que afectan al régimen fiscal, Zona Económica, etc., la PAC se hizo extensiva a este archipiélago. En los restantes aspectos, las Canarias, Ceuta y Melilla forman parte a todos los efectos de las Comunidades Europeas, por lo cual tanto los Tratados como los demás actos de las instituciones comunitarias son de plena aplicación en dichos territorios.

Una vez terminado el periodo transitorio en 1992, se entró en el periodo definitivo, en el que ya comenzó a aplicarse todo el acervo comunitario. Entre el mismo están las reglas sobre la competencia, que obligan a todos los agentes económicos a operar en igualdad de condiciones en el espacio económico común. España ha tenido que desmontar su complejo sistema protector y modificar el entramado de normas legales y proceder a liberalizar su economía no sólo frente a los restantes socios comunitarios, sino también en el ámbito internacional, en el cual las Comunidades Europeas han adquirido una serie de compromisos, que lógicamente han de ser asumidos por los nuevos socios. Y, del mismo modo, los acuerdos comerciales con terceros países que tiene el Estado que accede a miembro, pasan a ser gestionados en el ámbito común.