

Mercado Laboral y Cambio de Modelo Económico: La Breve Ejecutoria de Sánchez-Terán en el Ministerio de Trabajo (Mayo-Septiembre de 1980)

JAIME COSGAYA GARCÍA*

CARLOS GONZÁLEZ MARTÍNEZ**

JORGE LAFUENTE DEL CANO***



REVISTA IBEROAMERICANA
DE RELACIONES LABORALES

Labour Issues.

Iberoamerican Journal of Industrial Relations

ISSN 1699-3225

VOL. 34, (2016)

pp. 3-12



FECHA RECEPCIÓN:

17/08/2016

FECHA REVISIÓN:

17/08/2016

FECHA ACEPTACIÓN:

17/08/2016

FECHA PUBLICACIÓN:

17/08/2016

PALABRAS CLAVE

Transición Española; Unión de Centro Democrático (UCD); Ministerio de Trabajo; Mercado Común; Salvador Sánchez-Terán.

KEYWORDS

Spanish Transition; Unión of the Democratic Centre (UCD); Ministry of Work; Common Market; Salvador Sánchez Terán.

RESUMEN

La muerte de Franco abrió un proceso de cambio que devolvió la soberanía y libertad al pueblo español. El final de la dictadura hizo posible la legalización de los partidos, la celebración de elecciones, la aprobación de una Constitución y la descentralización del poder. Ahora bien, comprobamos que, tras cuatro décadas, la Transición ha quedado circunscrita casi exclusivamente a aspectos de política interior. Analizaremos la ejecutoria de Sánchez-Terán al frente del Ministerio de Trabajo con el fin de mostrar que los gobiernos centristas, además de llevar a cabo el tránsito a la democracia, pusieron en marcha medidas encaminadas a cambiar el modelo económico y laboral del país. Todo ello en un contexto de crisis y con la vista puesta la incorporación a la CEE.

ABSTRACT

The death of Franco opened in Spain a process of change and freedom to the spaniards. The end of his regime wrought a decisive changes: the legalization of political parties, the democratic elections, the adoption of a Constitution and the decentralization of power. However, four decades later, the Spanish Transition has been studied exclusively to some issues related to the domestic politics. We analyze the years of former politician Sánchez-Teran as Work Minister in order to show that the UCD Party that carry out the peaceful transition from an authoritarian regime to a democratic one and implemented also some programmes to change the economic model of the country. Above all firstly, considering a background context on a economic crisis, and secondly, with the beginning of the negotiations for the join of Spain to the so called then Common Market.

* Universidad de Valladolid. Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América, Periodismo y Comunicación Audiovisual y Publicidad).

** Universidad de Valladolid, Valladolid. Departamento de Fundamentos del Análisis Económico e Historia e Instituciones Económicas

*** Departamento de Fundamentos del Análisis Económico e Historia e Instituciones Económicas de la Universidad de Valladolid (UVA).



1. Introducción.

En mayo de 1980 Adolfo Suárez formaba su cuarto gobierno. Un equipo en el que, como titular de Trabajo, se encontraba el ministro saliente de Transportes y Comunicaciones, Salvador Sánchez-Terán. Su permanencia en el cargo no llegó a los cinco meses. En septiembre, como consecuencia de las tensiones internas de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el progresivo debilitamiento del liderazgo del presidente, se produjo una crisis gubernamental que trajo consigo un nuevo relevo en la dirección del Ministerio. A lo largo de las siguientes páginas se analizará ese breve periodo de Sánchez-Terán al frente de la política laboral española. Además, se tendrá en cuenta, de manera especial, el contexto económico de crisis en el que se desarrolló y la continuidad, bajo el mandato de su sucesor en el cargo, Félix Manuel Pérez Miyares, de las medidas aplicadas.

La primera cuestión a destacar de la etapa de Sánchez-Terán en Trabajo es la planificación realizada con vistas al final de la legislatura, prevista inicialmente para 1983. Un programa de seis puntos principales que, por la breve duración de ese ejecutivo, no pudo llevarse a cabo en su mayor parte. Aspectos como la asistencia a emigrantes españoles o la Ley de Libertad Sindical y Huelga apenas avanzaron entre mayo y septiembre de 1980. Sin embargo, al abandonar el gobierno, el ministro saliente dejaba la Ley Básica de Empleo terminada y lista para su aprobación parlamentaria. A su vez, la preparación normativa y logística de las elecciones sindicales previstas para los meses de octubre y noviembre estaba muy avanzada.

Entre las principales preocupaciones de los españoles y, por tanto, del ejecutivo formado por Suárez en mayo de 1980, se encontraba el incremento progresivo del número de desempleados. Por esa razón, un análisis completo del proyecto de Sánchez-Terán para el Ministerio de Trabajo no puede dejar al margen la lucha contra el paro. La corta duración del periodo al que nos venimos refiriendo no es excusa para ignorar una serie de puntos que arrojan luz sobre la labor realizada en ese ámbito. El primero de ellos se refiere a las previsiones económicas del propio ministro, quien desde sus primeros días al frente del departamento no ocultó que la coyuntura negativa podría prolongarse por más de ocho años. Los hechos terminaron

por demostrar que estaba en lo cierto, lo que nos permite hablar, al menos, de una visión realista de la situación española. El segundo elemento a destacar, guarda relación con la pervivencia, durante la ejecutoria de su sucesor, de muchas de las medidas contra el desempleo tomadas por Sánchez-Terán. El hecho de que la tasa de paro continuara subiendo en los últimos gobiernos de la UCD nos lleva a concluir que buena parte del plan realizado en mayo de 1980 no resultó eficaz. Ahora bien, hemos de tener en cuenta, tanto la mencionada coyuntura negativa, como el proceso de cambio de modelo económico en el que estaba sumergida España. A su vez, conviene recordar que, durante los gobiernos centristas, el porcentaje de población activa en situación de desempleo nunca superó el 15%.

El tercer y último aspecto a tener en cuenta del proyecto elaborado para el Ministerio de Trabajo fue, precisamente, la brevedad de la ejecutoria de Sánchez-Terán. Buena parte de las medidas programadas para los tres años que, inicialmente, le restaban a la UCD en el poder, no pasaron del papel. En definitiva, aunque algunas de las iniciativas analizadas se llevaron a la práctica al menos parcialmente, la inmensa mayoría no pasaron de la mera planificación. Esa será una cuestión que, junto con la crisis de Gobierno de septiembre de 1980, será abordada en el último epígrafe de este trabajo.

2. Un Proyecto de seis puntos para una coyuntura negativa.

En mayo de 1980, Salvador Sánchez-Terán abandonó Transportes y Comunicaciones para ocuparse del Ministerio de Trabajo. Se cerraba así una crisis de Gobierno que, por las dificultades en torno a la Vicepresidencia y al Ministerio de Interior, se había demorado más de lo esperado¹. Asumía, por tanto, el mandato de un departamento que, a pesar de tener una estructura más sencilla que el que dejaba atrás, le obligaba a enfrentarse a problemas que, por su urgencia, preocupaban al Ejecutivo y a la sociedad en su conjunto. Nos referimos, principalmente, a las cifras de desempleo, en constante aumento como consecuencia de la reconversión económica que precisaba el país. Además, era necesario aprobar la Ley Básica de Empleo, así como los decretos de desarrollo del Estatuto de los Trabajadores elaborado durante la etapa del ministro saliente, Rafael Calvo Ortega.

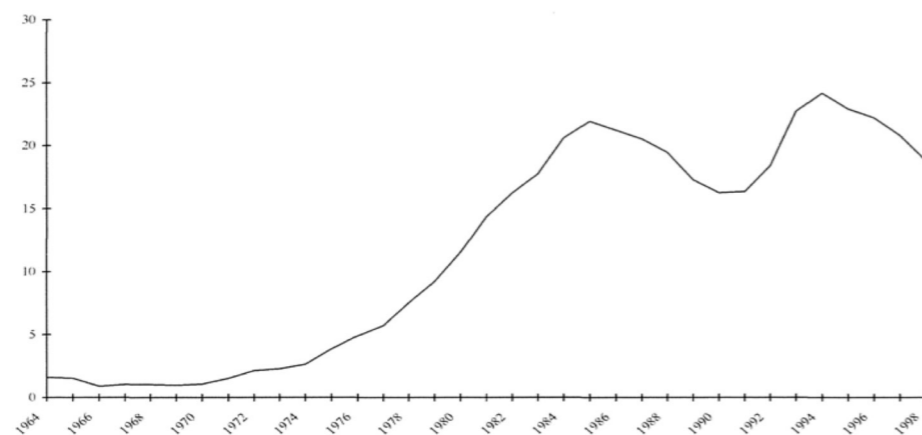
Los objetivos que debían guiar la labor ministerial hasta el final de la legislatura quedaron fijados a principios de mayo. Sánchez-Terán y sus colaboradores establecieron seis puntos que, como hemos indicado, no pudieron llevarse a término en su totalidad por la crisis de gobierno abierta en septiembre. La lucha contra el paro y la política de empleo ocupaban el

1. Entrevista a Salvador Sánchez-Terán, 5 de junio de 2009: "Suárez le había ofrecido a José Pedro Pérez-Llorca ser vicepresidente. Pero después de que él aceptara, la operación tuvo que ser cancelada debido a las voces críticas que se levantaron en el Gobierno y el partido. Durante aquellas horas de indefinición, fue clave la buena relación que manteníamos José Pedro y yo. En una conversación telefónica desbloqueamos la crisis: yo acepté ir a Trabajo y él ser el sustituto de Antonio Fontán en Administración Territorial".

primer lugar entre las preocupaciones del ministro. Con el fin de revertir la dinámica de destrucción de puestos laborales en la que estaba inmersa el país, los responsables del departamento realizaron una evaluación cuantitativa y cualitativa del fenómeno del paro. Partiendo de ese estudio, se emprendió la promoción de políticas específicas de empleo dependientes del Ministerio, así como de apoyo a la inversión en el sector público y privado. Al mismo tiempo, se intensificó la lucha contra el fraude en el seguro de desempleo, acompañado de un ajuste de las diversas prestaciones a las posibilidades económicas reales del país.

La reforma laboral constituía el segundo punto de la agenda ministerial. Como hemos indicado al comienzo de este epígrafe, la aprobación de la Ley Básica de Empleo y de las Cooperativas, así como los decretos de desarrollo del Estatuto de los Trabajadores, eran normativas que precisaban de una urgente resolución. En esa misma línea, aunque con una importancia menor, hemos de señalar los Proyectos de Ley de Emigración, Libertad Sindical y Huelga. El establecimiento de un sistema de relaciones laborales propio de una sociedad democrática era el tercer objetivo del departamento. De ahí que Sánchez-Terán y su equipo iniciaran una ronda de conversaciones con las centrales sindicales con el fin de establecer un diálogo fluido con los interlocutores sociales. Al respecto hemos de señalar que su antecesor en el cargo había avanzado notablemente en esa materia, siendo únicamente el cometido del nuevo ministro consolidar e intensificar las relaciones con las centrales sindicales y las asociaciones empresariales².

Gráfico 1: Evolución del desempleo entre 1964 y 1999.



Fuente: INE

2. Entrevista a Rafael Calvo Ortega, 15 de abril de 2013: “Al llegar al Ministerio en febrero de 1978, la situación era bastante más complicada que la actual, ya que no existían unos interlocutores sociales, no existía la CEOE y los sindicatos eran de una potencialidad, de una, no diría agresividad, pero si de una formulación de gestiones muy amplia, muy tensa”.

El cuarto objetivo se centraba en la mejorar la situación de los emigrantes españoles en los países de acogida. Durante la corta etapa de Sánchez-Terán al frente de Trabajo, el Ministerio buscó tener una mayor presencia en el mundo de la emigración mediante sistemas más ágiles de asistencia social y con una presencia cultural y educativa del Estado en la vida de esas personas, especialmente en la segunda generación. El movimiento cooperativo y el apoyo que debía recibir por parte de las autoridades públicas a través de una nueva legislación de cooperativas, constituía el quinto punto en la agenda del Ministerio. En este ámbito también se incluía apoyo financiero y formación para sus cuadros dirigentes. En sexto y último lugar, el plan elaborado a comienzos de mayo, pretendía dotar de dinamismo a los institutos y fondos dependientes del departamento³.

Una vez descritos los principales objetivos del Ministerio de Trabajo, conviene detenernos brevemente en el equipo que acompañó a Sánchez-Terán en su etapa como responsable del departamento. De los hombres con los que había colaborado en Transportes y Comunicaciones mantuvo únicamente a dos, sus jefes de gabinete y prensa, Ignacio de Despujol y Manuel Cruz respectivamente. El resto de las personas con las que desempeñó su labor en Trabajo habían pertenecido al equipo del ministro saliente. De entre ellos cabe destacar a Miguel Cuenca Valdivia, director general de Empleo y Promoción Social; Luis del Val Velilla, director general de Cooperativas; y Juan Antonio Sagardoy Bengoechea, director general del Instituto de Estudios Sociales. El principal cambio en el equipo ministerial fue el nombramiento como subsecretario del hasta entonces director general de Empleo, José Miguel Prados Terriente. Sánchez-Terán se vio obligado a buscar un sustituto para el lucense Gerardo Harguindey Banet, quien manifestó su voluntad de trabajar con Calvo Ortega en la secretaría general de la UCD. El hecho de que incluso para esa responsabilidad buscarse a un hombre que había trabajado en la etapa anterior, es muestra clara de que Sánchez-Terán valoraba la tarea de su antecesor y que pretendía continuarla con ligeros retoques en las seis materias ya abordadas. Al mismo tiempo, la elección de ese equipo nos indica que prefirió rodearse de expertos en la materia antes que nombrar a otras personas que, a pesar de llevar mucho tiempo trabajando a su lado, quizás no contaban con el conocimiento y experiencia necesarios para la tarea que debían afrontar.

“Lo cierto es que en Trabajo había un equipo ya formado, un equipo que era de la UCD, y además las personas con las que yo trabajaba en Transportes eran expertos en su área, no en cuestiones relacionadas con mis nuevas responsabilidades. Eran el equipo de Rafael Calvo Ortega, un buen amigo mío, y por tanto hice muy pocos cambios. Tan solo destacar que nombré subsecretario al director general de Trabajo, porque el que había se lo llevó el ministro saliente”⁴.

3. SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ, Salvador, «Seis objetivos del Ministerio de Trabajo», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Transportes. Manuscritos Sr. Ministro - Trabajo. Correspondencia de Gobierno tr. Ministro”, Documento 43, p. 1.

4. Entrevista a Salvador Sánchez-Terán, 10 de febrero de 2014.

3. El desempleo como principal problema del Ministerio.

El primer y principal objetivo de nuevo equipo ministerial era frenar la tendencia alcista del paro. Con ese fin, se elaboró el Programa Nacional de Empleo, un documento que el propio Sánchez-Terán llevó a la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados, donde contó con el apoyo del PSOE⁵. El estudio realizado por el Ministerio consideraba que, para poner fin al proceso de destrucción de empleo, era necesario profundizar en el cambio de modelo económico abierto con los Pactos de la Moncloa. A este respecto, el documento advertía que para llevar a cabo esa tarea “no existen soluciones que puedan llevarse a cabo exclusivamente desde el Gobierno: cualquier política exige la colaboración y el sacrificio de todas las partes”⁶. Además, partiendo de un análisis de la coyuntura del momento y de unas previsiones que elevaban la duración de la crisis a algo más de ocho años, se hacía hincapié en que para solucionar el problema del paro no existían soluciones a corto plazo.

El Programa Nacional de Empleo incluía también una serie de líneas de actuación entre las que estaban la potenciación de la demanda interna, la restauración de la posición competitiva de España en el marco internacional y el desarrollo de políticas de empleo acordes a la exigencias de un nuevo modelo económico. Junto a estas medidas se incluían otras dirigidas a dismantelar el sistema proteccionista heredado del régimen anterior, aumentar la productividad del sistema económico y acelerar los ajustes estructurales orientados a encarar la crisis. Debían ser “un conjunto de medidas muy concretas, diseñadas para cada tipo de problema e incluso adaptadas a las necesidades de cada sector económico, siguiendo las directrices de la Comisión de la CEE”⁷. Al respecto, cabe señalar que ya en la etapa de Rafael Calvo Ortega, con Leopoldo Calvo-Sotelo como ministro de Relaciones con las Comunidades Europeas, se había avanzado en esa dirección. Prueba de ello es la correspondencia entre ambos: una veintena de cartas y notas que se conservan en el archivo de Calvo-Sotelo, y de entre las cuales hemos seleccionado la siguiente:

“Estimado compañero y amigo. Recibí el Informe que me enviaste [sic] el 7 de Abril pasado, realizado por el grupo de trabajo para el estudio de los recursos humanos que serán necesarios de cara a la próxima incorporación de España a las Comunidades Europeas. He de confesarte que este es uno de los aspectos que considero del mayor interés y de especial atención por lo que me alegra conocer lo planteamientos concretos que en el Informe se mencionan. Quiero aprovechar al mismo

tiempo esta carta para señalarte que está en nuestro ánimo organizar, a través del Instituto de Estudios Sociales, cuyo director es el catedrático de derecho de trabajo D. Juan Antonio Sagardoy, cursos monográficos sobre Aspectos Sociales de la incorporación de España en las Comunidades Europeas, y de forma más concreta confío que antes del verano se ponga en marcha un curso monográfico sobre “la libre circulación de trabajadores” cuya duración aproximada sería de una semana, - estaría dirigido principalmente a funcionarios de este Departamento y del que estarás puntualmente informado. Creo que compartimos la valoración de que este tema de “la libre circulación de trabajadores” es el tema prioritario con base en el Memorandum que en su momento se presentó a la Comisión y que confío en que podrá convertirse próximamente en un Acuerdo del Gobierno para solicitar formalmente su oportuno tratamiento por parte de las autoridades comunitarias. Pero también quería aprovechar esta carta para expresarte que, como ya conoces, sigo considerando el interés de que Pedro Luis Gomis continúe como director de mi Gabinete Técnico puesto que, entre otras cosas, desde dicho Gabinete se trabaja fundamentalmente en la armonización de la legislación laboral española con los países comunitarios. Es por ello que te propondría como posible funcionario nuestro en tu Ministerio a Vicente Pérez Menayo, Economista especializado en temas de empleo y de emigración a nivel europeo que, en la actualidad, está como Director-Adjunto en funciones de mi Gabinete Técnico. Confío que encuentres adecuada esta propuesta, puesto que al mismo tiempo seguiría trabajando en íntimo contacto con Pedro Luis Gomis, que es el responsable, en este Ministerio, de los mencionados temas. En cualquier caso, si lo estimas oportuno, te propondría alguna otra persona, si bien me consta que Vicente Pérez Menayo ya se entrevistó con Luis Sánchez Merlo y él te podrá dar referencias sobre le mismo. Con un cordial saludo”⁸.

El documento ministerial se completaba con los objetivos sociales del Programa y una referencia a la acción coordinada entre los diversos entes de Administración Pública y los agentes sociales⁹. En este punto, se diferenciaba entre medidas estructurales y coyunturales. Dentro del primer grupo estaban: la reducción de los gastos de consumo público e incremento de la capacidad de inversión pública, la lucha contra el fraude, las acciones sobre la financiación de la inversión privada, el fomento de la movilidad y la flexibilidad en el mercado de trabajo, con aspectos como la contratación temporal, la contratación a tiempo parcial, la formación profesional, el trabajo de minusválidos, la mejora de la información sobre empleo, el acceso al primer empleo y el empleo de jóvenes. Entre las co-

5. Entrevista a Salvador Sánchez-Terán, 22 de junio de 2009.

6. SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ, Salvador, «Esquema borrador sobre Programa Nacional de Empleo», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Transportes. Manuscritos Sr. Ministro - Trabajo. Correspondencia de Gobierno tr. Ministro”, Documento 44, p. 1.

7. Ibidem, p. 2.

8. CALVO ORTEGA, Rafael, «Carta de Rafael Calvo Ortega, ministro de Trabajo», 9 de mayo de 1979, Archivo personal de Leopoldo Calvo-Sotelo.

9. SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ, Salvador, «Esquema borrador sobre Programa Nacional de Empleo», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Transportes. Manuscritos Sr. Ministro - Trabajo. Correspondencia de Gobierno tr. Ministro”, Documento 44, p. 3.

yunturales se citaban: el Programa de Inversiones Públicas, el Programa de Equipamiento Social, el Programa de Fondo Nacional de Protección al Trabajo, el fomento del empleo de subsidiados, la jubilación, el pluriempleo, la asistencia a la emigración, los programas para empresas y sectores en crisis y el fomento coyuntural de la inversión privada¹⁰.

Sánchez-Terán inició su etapa en Trabajo con un descenso de dos centésimas en la tasa de paro, del 9,46% al 9,44%. Se rompía así una tendencia de dieciocho meses de constante aumento que dejaba el número de desempleados en 1.244.927, casi tres mil menos que en abril de ese año¹¹. Un análisis de los resultados en los principales sectores de la economía española permite detectar como la crisis se centraba principalmente en la Industria, con la destrucción de 5.068 puestos de trabajo. Esos datos se compensaban con los de la Agricultura, la Construcción y los Servicios, con 1.500, 5.532 y 6.564 desempleados menos respectivamente. Además, al interpretar esas cifras, hemos de tener en cuenta que 5.530 puestos de trabajo fueron ocupados por personas que no tenían empleo anteriormente¹². En opinión de Sánchez-Terán, cuatro factores habían favorecido este descenso: el impulso dado a la inversión pública que empezaba a notarse en el sector de la construcción, los buenos resultados de los programas de empleo juvenil y de subsidiados por desempleo, el mayor esfuerzo en la lucha contra el fraude, y los factores de estacionalidad propios del mes de mayo en ámbitos como la agricultura, los servicios y la construcción¹³. Ahora bien, después de los datos positivos de mayo, la tasa de paro volvió a subir en los meses de junio -1.243.588- y julio -1.253.537-, situándose en el 9,56%¹⁴. Se cumplían, pues, las previsiones que el propio ministro había anunciado al registrarse el descenso de mayo. En declaraciones de aquellos días, Sánchez-Terán había pedido cautela:

“El descenso del paro registrado en mayo, es un dato muy positivo, pero no podemos lanzar las campanas al vuelo. El problema del paro es grave y las perspectivas económicas para el segundo semestre son difíciles tanto en España como en el resto de Europa; por ello, no podemos permitirnos ningún triunfalismo, aunque el hecho de que el paro haya descendido por primera vez en dieciocho meses es un signo de esperanza”¹⁵.

10. *ibidem*, p. 4

11. “El paro desciende por primera vez en 18 meses”, *El País*, 16/6/1980.

12. «Durante el mes de mayo. Freno a la tendencia del paro», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Transportes. Manuscritos Sr. Ministro - Trabajo. Correspondencia de Gobierno tr. Ministro”, Documento 48, p. 1.

13. “La tasa de paro descendió en mayo”, *ABC*, 15/6/1980.

14. INEM, «Resumen Estadístico de julio de 1980», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Transportes. Manuscritos Sr. Ministro - Trabajo. Correspondencia de Gobierno tr. Ministro”, Documento 49, p. 5.

15. “Disminuye el paro por primera vez en dieciocho meses”, *Ya*, 15/6/1980.

Tabla 1: Incremento de la tasa de paro durante los gobiernos de la UCD.

	Primer Trimestre	Segundo Trimestre	Tercer Trimestre	Cuarto Trimestre
1977			0.56%	0.35%
1978	0.78%	0.14%	0.46%	0.55%
1979	0.51%	0.04%	0.55%	0.80%
1980	1.11%	0.49%	0.36%	0.95%
1981	0.95%	0.16%	0.47%	0.88%
1982	0.52%	-0.14%	0.60%	0.68%

Fuente: Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán.

Durante el breve periodo de Sánchez-Terán al frente del Ministerio de Trabajo, la tasa de paro se incrementó en un 0.59%. En total, el número de desempleados aumentó en 113.423 en el segundo y tercer trimestre de 1980, de los cuales 54.142 correspondieron al periodo abril-junio y los restantes 59.281 a los meses de julio, agosto y septiembre. Ahora bien, si comparamos esos datos con las de los tres trimestres anteriores, con cifras que rondaban cien mil desempleados más por periodo (2.46% de incremento total en la tasa de paro), se hace evidente la ralentización de la destrucción de puestos de trabajo. A todo esto hemos de añadir que, tras abandonar el Ministerio, el número de nuevos desempleados volvió a situarse por encima de los cien mil en el cuarto trimestre del año; tendencia que se mantuvo durante 1981 (2.56% de incremento). No hay que descartar que esas cifras sean consecuencia de circunstancias coyunturales, pero ateniéndonos únicamente a los datos numéricos, se observa claramente que la ejecutoria de Sánchez-Terán coincidió con una desaceleración de la destrucción de empleo en España.

En paralelo a la lucha contra el desempleo, el Ministerio de Trabajo elaboró un programa de asistencia a los emigrantes españoles en sus países de acogida. Se trataba de un proyecto ambicioso si tenemos en cuenta que, en 1980, algo más de tres millones de españoles -un 10% de la población nacional- vivían fuera de nuestras fronteras: dos millones en Iberoamérica y uno en países de la CEE. Los objetivos que perseguía el Ministerio eran: la conservación de los lazos con España y el mantenimiento de su identidad cultural, la educación de sus hijos cuando residan en un estado cuya lengua oficial no sea el castellano, favorecer las expectativas de retorno, garantizar que disfruten de todos los servicios sociales que les corresponden en función de sus derechos, el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos, y la solución de problemas relacionados con la participación en la vida pública y su representación en los organismos de gobierno y deliberación estatales, regionales y locales¹⁶. Una vez aprobado por el Consejo de Ministros, su aplicación pasó a estar supervisada por la red asistencial del Instituto Español de Emigración.

16. «Principales problemas de la emigración española», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Transportes. Manuscritos Sr. Ministro - Trabajo. Correspondencia de Gobierno tr. Ministro”, Documento 47, p. 1.

4. Cooperativas y elecciones sindicales.

Como hemos indicado más arriba, la promoción de movimiento cooperativo, así como su apoyo por parte de los entes públicos, se encontraba entre los principales objetivos de Trabajo. En ese ámbito hemos de destacar, como hito fundamental, la participación de Sánchez-Terán en el 58º Día Internacional del Cooperativismo. Siguiendo la tradición de las anteriores ediciones, el evento se celebró el primer sábado de julio –quinto día del mes- en la sala de conferencias del Ministerio. El discurso inaugural corrió a cargo del titular de Trabajo, quien destacó el papel del cooperativismo como “uno de los movimientos de fomento del trabajo que más esperanzas despiertan en estos momentos de crisis económica y que están recibiendo por parte de la Administración española un impulso decisivo”¹⁷. No en vano, en los cinco primeros meses de 1980 se habían creado 1.246 cooperativas, y otras 518 se encontraban en fase de tramitación. Esas cifras superaban ampliamente a las del año anterior, y así lo quiso destacar Sánchez-Terán en su intervención.

Otros aspectos abordados por el ministro a lo largo de su discurso fueron la nueva Ley de Sociedades Cooperativistas y a los proyectos del departamento para mejorar la formación de los dirigentes de estas empresas. En la primera de esas cuestiones, defendió la elaboración de un proyecto homologable con los restantes países liberales y democráticos europeos. La normativa debía recoger los principios de la Alianza Cooperativa Internacional, fortaleciendo el tratamiento económico de las cooperativas y respetando la autonomía de sus socios. Además, seguiría la línea marcada por las recomendaciones y convenidos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comunidad Económica Europea (CEE)¹⁸. A la hora de abordar los aspectos relacionados con la formación de los cuadros dirigentes, el ministro se comprometió a no escatimar esfuerzos en la tarea de promover la expansión del movimiento cooperativista. Anunció que su Departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Empleo (INEM), pondría en marcha una amplia campaña de divulgación de este fenómeno. También informó a los presentes sobre el proyecto de apertura de “once nuevas escuelas de dirigentes de empresas cooperativistas que serán un auténtico vivero de ejecutivos no solo para España sino también para aquellos países con los que se mantienen acuerdos de cooperación, especialmente los de Iberoamérica”¹⁹.

17. SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ, Salvador, «Impulso al cooperativismo», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Transportes. Manuscritos Sr. Ministro - Trabajo. Correspondencia de Gobierno tr. Ministro”, Documento 45, p. 1.

18. Ibidem, p. 2.

19. Ibidem, p. 2.

Sánchez-Terán finalizó su intervención con referencias a la importancia numérica de las cooperativas de trabajo asociadas, las de vivienda y las agrarias. Desde el punto de vista regional, Andalucía, con la constitución de 351 cooperativas desde mayo de 1980, se situaba a la cabeza, seguida de cerca por Madrid y el País Valenciano²⁰. Precisamente a finales de julio, el responsable de Trabajo estuvo presente en el Congreso Iberoamericano de Cooperativismo, que se celebró en Madrid. En ese foro, ante los representantes de más de veinte países, tuvo la ocasión de remarcar algunos de los aspectos tratados en el discurso del Día Internacional del Cooperativismo.

Otro de los grandes retos a los que se enfrentaba el nuevo ministro eran las elecciones sindicales de 1980, que debían celebrarse entre el 15 de octubre y el 30 noviembre. De la importancia de los comicios habló el propio Sánchez-Terán en una de las primeras entrevistas que concedió tras su nombramiento ministerial:

“Es indudable que unas organizaciones sindicales fuertes son necesarias para el afianzamiento y desarrollo de una democracia industrial avanzada. Son parte de ella y, por tanto, son imprescindibles como interlocutores en las relaciones laborales, tal y como reconoce la propia Constitución”²¹.

De esas declaraciones se desprende claramente que ministro consideraba las elecciones sindicales como un evento vital para el futuro de la economía española y para la consolidación de su estructura democrática. De ahí que pusiera en marcha una serie de mecanismos que tenían como único fin el normal desarrollo del evento. De entre ellos hemos de destacar una Orden Ministerial de trece artículos en donde, partiendo de las disposiciones electorales recogidas en el Título II del Estatuto de los Trabajadores, se desarrollaba la normativa de los comicios. Por tanto, aunque finalmente estos se celebraron bajo el mandato de Félix Manuel Pérez Miyares, el ministro saliente desempeñó un importante papel en la preparación legal del evento.

El equipo de Sánchez-Terán también se encargó de realizar, conjuntamente con el Ministerio del Interior, un informe sobre la estrategia a seguir de las distintas centrales sindicales durante la campaña. En el caso concreto de la Unión General de Trabajadores (UGT), el documento preveía un discurso centrado en el problema del paro y sus posibles soluciones. En lo que respecta a Comisiones Obreras (CCOO), se esperaba un planteamiento de campaña centrado en la defensa del puesto de trabajo y el salario. Además, el informe señalaba que esta central sindical buscaría tender la mano al resto con el fin de aglutinar en esa lucha la mayor base trabajadora posible. La oferta de la Unión de Trabajadores Independientes (UTI) para los electores se centraría en un sindicalismo profesionalizado y de servicios, caracterizado por la total independencia

20. Ibidem, p. 2.

21. “Necesitamos un sindicalismo negociador y responsable”, ABC, 8/6/1980.

con respecto a los partidos políticos. Según el informe del Ministerio, la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) encabezaría el boicot a las elecciones. Los anarquistas consideraban que, “tanto las elecciones como los órganos resultantes de estas (comités de empresa), están en clara contradicción con los órganos naturales de defensa de los trabajadores, que son los sindicatos”²². Por último, el Sindicato Unitario (SU) centraría su oferta en la lucha por reivindicaciones inmediatas: paro, salarios, seguridad en el empleo... Esto estaría estrechamente vinculado a la “oposición de una salida negociada de la crisis, con un rechazo frontal a los planes económicos de UCD y la patronal CEOE”²³.

Los resultados de las anteriores elecciones sirvieron como criterio para seleccionar las centrales sindicales que, junto a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), se encargaron de discutir las normas electorales elaboradas por el Instituto de Mediación y Arbitraje (IMAC)²⁴. Estas fueron CCOO, que en 1978 habían obtenido el 33,9% de los votos, UGT, con un respaldo del 21,8%, y USO, con un 3,7%. Las reuniones comenzaron a celebrarse durante la etapa de Sánchez-Terán, si bien finalizaron con su sucesor en el cargo.

5. Un Ministerio que se quedó en proyecto.

La corta vida del gobierno de mayo impidió al ministro Sánchez-Terán y a su equipo desarrollar la mayor parte de su programa, pensado para los tres años que le restaban a la legislatura. Aunque existió cierta continuidad -una línea de trabajo común- entre los distintos responsables centristas de Trabajo, se puede aplicar el calificativo de “Ministerio de papel” al dirigido por Sánchez-Terán, en tanto que sus planes y propuestas no pasaron del ámbito del proyecto al de la realidad.

El motivo fundamental de la brevedad del cuarto gobierno de Adolfo Suárez fue la crisis interna de la UCD. A esto hemos de añadir la progresiva erosión de la figura del presidente, cuyo liderazgo comenzó ponerse en duda tras la moción de censura presentada por el grupo socialista en mayo de 1980. Las turbulencias políticas del momento se dejaron notar, tanto en el seno del partido, como en el Consejo de Ministros. Las rencillas existentes dentro del centro se hicieron cada vez más evidentes, al tiempo que las discrepancias ideológicas y personales restaban al proyecto de Suárez credibilidad ante los ciudadanos. En lugar de apoyar al presidente, los “barones” precipitaron su caída y, a la postre, allana-

22. ROSÓN PÉREZ, Juan José, «Nota de Juan José Rosón Pérez, Ministro del Interior, sobre las elecciones sindicales», Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán, Carpeta: “Ministerio de Trabajo. Ley Básica de Empleo y datos sobre el paro”, Documento 163, p. 1.

23. Ibidem, p. 2.

24. Ibidem.

ron el camino a la descomposición de la Unión de Centro Democrático²⁵. Es en ese contexto donde debemos situar, tanto la etapa de Sánchez-Terán en el Ministerio de Trabajo, como la crisis de septiembre que le impidió continuar con la tarea que había emprendido.

El cambio de gobierno comenzó a gestarse el 7 de julio en Manzanares el Real, en la reunión conocida como “la casa de la pradera”. En ese encuentro los “barones” de la UCD manifestaron al presidente la su convicción de que, tanto la deriva política reciente, como la moción de censura presentada por el Partido Socialista, habían provocado un cambio radical de la situación. El liderazgo de Suárez no fue puesto en cuestión de manera directa, pero los dirigentes centristas exigieron un mayor protagonismo en el Ejecutivo. Quedaba así prefigurado el que luego sería el gobierno de septiembre, hecho a imagen y semejanza de los líderes de las grandes “familias” de la UCD. De esta manera, el día 4 de ese mes iniciaba su andadura del último equipo ministerial de Adolfo Suárez, marcado por la vuelta de los “barones”, la ausencia de Fernando Abril y la vicepresidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo. En Trabajo, como hemos venido indicando, Félix Manuel Pérez Miyares sustituyó a Salvador Sánchez-Terán.

En resumen, la trayectoria del equipo que gobernó el Ministerio de Trabajo de mayo a septiembre de 1980, fue reflejo de la convulsión política que vivió el gobierno. Como máximo dirigente de un departamento, Sánchez-Terán elaboró un programa para el resto de la legislatura sin imaginar que, a los pocos meses, se iba a encontrar fuera del Ejecutivo. Ahora bien, sería un error considerar vano ese esfuerzo, pues la labor de ese equipo ministerial tuvo repercusiones durante la ejecutoria de Félix Manuel Pérez Miyares. Más arriba hemos señalado la importante tarea realizada en pro del normal desarrollo de las elecciones sindicales. Sin embargo, el legado más importante fue la redacción de la Ley Básica de Empleo, que finalmente sería aprobada por el Congreso de los Diputados el 8 de octubre de 1980, con Salvador Sánchez-Terán como simple diputado²⁶.

25. Entrevista a Marcelino Oreja Aguirre, 19 de junio de 2013: “Aquellos ya no eran ni ministerios ni era nada; aquello estaba en descomposición. Se hace una crisis en el setenta y nueve, se hacen dos crisis en el ochenta... se está descomponiendo, se veía que estaba descomponiéndose. Allí ya no había nada, era imposible gobernar. Los Consejos de Ministros ya no los presidía Suárez. Adolfo entraba en el Consejo, cogía a un ministro y daba paseos por la plaza. Presidía Gutiérrez Mellado, que daba la palabra a uno y a otro. De manera que aquello ya estaba en una fase terminal. De hecho yo salgo en septiembre de 1980 –Salvador también- y Suárez se va en enero de 1981. La prueba de lo inestable de la situación es que al terminar un Consejo de Ministros Suárez me llama a su despacho para comunicarme que iba a hacer un cambio de gobierno y que yo seguía, y dos días después me llamó para decirme que no ¿Qué sucedió? Pues yo imagino que sufría muchas presiones”.

26. Ley 51/1980 de 8 de octubre (B.O.E. de 17-10-80), Básica de Empleo.

6. Conclusiones.

Un análisis completo del proyecto que hemos explicado a lo largo de las páginas anteriores requiere una referencia al contexto en que se desarrolló la Transición política española. En este sentido hemos de señalar que ese episodio de nuestra historia coincidió con la crisis económica más importante de la segunda mitad del siglo XX. Los ministros de Trabajo de la UCD en general, y Sánchez-Terán en particular, asumieron el reto de abordar el campo de las relaciones laborales en una situación nada sencilla, y lo hicieron partiendo de una base realista. De esta manera, la cuestión del desempleo fue planteada a largo plazo, con pleno conocimiento de que la coyuntura negativa podía prolongarse casi una década. Asimismo, desde los meses que siguieron a las primeras elecciones democráticas, los centristas entendieron que la solución a los problemas laborales y económicos pasaba por cambio de modelo, y que para ello era necesario el apoyo de todas las fuerzas sociales e institucionales, públicas y privadas. Sánchez-Terán y su equipo estaban convencidos de que sólo así se podría poner fin al estancamiento de la economía española y, por consiguiente, al continuo ascenso del índice de paro. Entre los retos a los que se enfrentaban los hombres de la UCD estaba también el de la adhesión de España a la Comunidad, antiguo deseo de la diplomacia española, pero que a la vez conllevaría también sacrificios económicos²⁷.

Por esta razón, aunque la brevedad del mandato ministerial expuesto en estas páginas nos impide valorarlo de una manera fiable, el tiempo terminó por demostrar que muchas de las previsiones realizadas eran correctas²⁸. Entre ellas cabe destacar la ya mencionada larga duración de la coyuntura negativa, pero también la necesidad de un cambio de modelo económico y el aumento sostenido del desempleo. En lo que se refiere a este último aspecto, hemos de señalar que, si bien durante el mandato de Sánchez-Terán los datos del paro parecían catastróficos, estos fueron ampliamente superados por los de sus sucesores. Por desgracia el índice, que en agosto de 1980 no superaba el 10%, se situó en torno al 15% dos años después.

Finalmente hemos de reiterar la existencia de una continuidad entre el proyecto de Sánchez-Terán y el de su antecesor en el cargo, Rafael Calvo Ortega. Aunque ciertamente en sus mandatos se aprecian medidas concretas que obedecen a la personalidad y las preocupaciones sociales y laborales de cada uno de ellos, podemos hablar de una línea común a todos los ministros de Trabajo de la UCD. Una serie de aspectos comunes que hunden sus raíces, tanto en el ideario del centrismo reformista de la Transición, como en la necesidad de dar cumplimiento a la letra de los Pactos de la Moncloa.

27. CALVO ORTEGA, Rafael, «Carta de Rafael Calvo Ortega, ministro de Trabajo», 18 de junio de 1979, Archivo personal de Leopoldo Calvo-Sotelo.

28. Entrevista a Rafael Calvo Ortega, 15 de abril de 2013: “Sobre su labor, la verdad es que no transcurrió suficiente tiempo como para juzgarla. Lo que si está claro es que Salvador es una persona trabajadora –lo ha sido siempre- y de buen sentido, y que naturalmente continuó utilizando esas armas que son buenas incluso para la política”.

7. Bibliografía.

- AGUIRRE RODRÍGUEZ, José Antonio, *La política económica de la transición española, 1975-1980*, Madrid, Unión Editorial, 1981.
- ALONSO-CASTRILLO, Silvia, *La apuesta de centro. Historia de la UCD*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- ATTARD ALONSO, Emilio, *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1983.
- CABRERA CALVO-SOTELO, Mercedes y REY REGUILLO, Fernando del, *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus, 2002.
- CALVO ORTEGA, Rafael, «La reforma laboral de la Transición», *Dirección y Progreso* nº 185, 2002, pp. 49-71.
- CALVO ORTEGA, Rafael, «Las figuras de Economía Social en la Constitución española de 1978», *Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 47, 2003, pp. 159-174.
- CALVO ORTEGA, Rafael, «Reflexiones sobre los principios rectores de la política social y económica en la Constitución», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y legislación*, nº 37, 2007, pp. 615-652.
- CORTIÑA MARTÍNEZ, Rafael, *La transición económica de España*, Madrid, Ediciones de las Ciencias Sociales, 1990.
- FUENTES QUINTANA, Enrique, «La crisis económica española», en *Papeles de economía española*, nº 1, 1979, pp. 84-136.
- FUENTES QUINTANA, Enrique, «La prioridad política de la economía en la transición española», *Pensamiento iberoamericano*, nº 3, 1983, pp. 118-127.
- FUENTES QUINTANA, Enrique, «De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)», *Revista de Economía*, nº 826, 2005, pp. 39-71.
- HOPKIN, Jonathan, *El partido de la transición. Ascenso y caída de la UCD*, Barcelona, Acento, 2000.
- HUNEEUS MADGE, Carlos, *La Unión de Centro Democrático*, Madrid, CSIC, 1985.
- HUNTINGTON, Samuel Phillips, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel Phillips, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1998.
- REDERO SAN ROMÁN, Manuel, «La transición a la democracia en España», *Ayer*, nº 15, 1994.

SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ, Salvador, *La Transición. Síntesis y claves*, Barcelona, Planeta, 2008.

SOTO CARMONA, Álvaro, *La transición a la democracia. España. 1975-1982*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

TROLLEN I THOMAS, Joan, *Fundamentos económicos de la transición política. La política económica de los acuerdos de La Moncloa*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1993.

TUSELL GÓMEZ, Javier y SOTO CARMONA, Álvaro, *Historia de la Transición 1975-1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

8. Fuentes.

Archivo personal de Salvador Sánchez-Terán. Fondos documentales de su mandato ministerial en Trabajo (1980). Carpeta VII: Ministerio de Trabajo. 20 discursos y declaraciones (Ministro de Trabajo). Otros documentos (sin clasificar) (UCD, Pactos Moncloa, Congreso UCD).

Archivo personal de Leopoldo Calvo-Sotelo. Fondos documentales de Relaciones con las Comunidades Europeas. Cartas. Correspondencia con el ministro de Trabajo, Rafael Calvo Ortega.

Entrevistas a Salvador Sánchez-Terán Hernández.

- Madrid, 22 de junio de 2009.
- Madrid, 10 de febrero de 2014.

Entrevista a Rafael Calvo Ortega.

- Madrid, 15 de abril de 2013.
- Madrid, 7 de octubre de 2015.

Entrevista a Marcelino Oreja Aguirre.

- Madrid, 19 de junio de 2013.

Prensa.

- “Necesitamos un sindicalismo negociador y responsable”, *ABC*, 8/6/1980.
- “La tasa de paro descendió en mayo”, *ABC*, 15/6/1980.
- “Disminuye el paro por primera vez en dieciocho meses”, *Ya*, 15/6/1980.
- “El paro desciende por primera vez en 18 meses”, *El País*, 16/6/1980.