

LAS RECONVERSIONES INDUSTRIALES Y EL DERECHO LABORAL (*)

SUMARIO :

- I. *Introducción:* A) Situación controvertida del «hombre tecnológico». B) Alternativa a seguir. C) Grupos sociales implicados. D) La previsión: elemento básico de la reconversión. E) Conclusión provisional.—II. *La resolución de la OIT sobre las repercusiones sociales de la automatización y los progresos de la técnica.*—III. *Las reconversiones en el Derecho positivo español:* A) Descripción normativa: a) Precedentes inmediatos: a') Las reconversiones de empresa. b') Las reconversiones de sector. b) Normativa vigente: a') Las reconversiones de empresa. b') Las reconversiones de sector. B) Valoración crítica.

I

INTRODUCCION

A) SITUACIÓN CONTROVERTIDA DEL «HOMBRE TECNOLÓGICO»

1. El hombre necesita del desarrollo económico y lucha por conseguirlo en cualquier sociedad y bajo cualquier estructura político-económica que se encuentre.

El desarrollo económico, en la sociedad en que vivimos, se nutre principalmente del progreso tecnológico y de la difusión de nuevas técnicas organizativas.

(*) La finalidad del presente trabajo resulta sumamente lineal y en absoluto pretenciosa: una sumaria exposición de problemas laborales (conflictos de intereses) y de soluciones (primera y segunda parte) y una descripción no exhaustiva del tratamiento normativo que de ambos ofrece nuestro ordenamiento laboral (tercera parte). Ordenando estas ideas y estas normas se pretende cubrir, mínimamente, la «laguna expositiva» existente acerca de una de las realidades cada vez más acuciante y presente en una sociedad en desarrollo: las reconversiones industriales y sus repercusiones sociales. Dentro de la modestia de estos límites (pretendidos) deberá ser, pues, leído y valorado.

El progreso tecnológico lleva irremediabilmente consigo —y así ha sido posible comprobarlo históricamente— problemas sociales de muy difícil solución. A la iniciativa patronal se opone la resistencia obrera al cambio, constituyendo esta última una constante histórica (1). Los motivos de esta resistencia aparecen obvios: ausencia de una efectiva participación obrera en la toma de decisiones y, consecuentemente, decisiones tomadas por los empresarios de acuerdo a estrictos criterios de rentabilidad económica.

B) ALTERNATIVA A SEGUIR

2. Ante esta situación controvertida el hombre de la sociedad tecnológica se encuentra frente a una elección de fondo, respecto del necesario desarrollo económico, de una clara naturaleza política: a) seguir con mayor grado la lógica de la eficiencia empresarial mediante una óptima combinación de los factores productivos, o b) seguir preferentemente la lógica social o humana, mediante la supeditación de las innovaciones tecnológicas y organizativas «a la medida del hombre». Siendo esta una elección que se presenta en todo tipo de sociedad —socialista o capitalista—, aunque naturalmente con matices enormemente diferenciados.

La primera de estas posturas, partiendo de la consideración neutra de la técnica, de la que se afirma posee «lógica y racionalidad propias», ha conducido frecuentemente a una mitificación de la eficiencia, la productividad y la racionalización empresarial, fenómeno que conviene desenmascarar a la luz de una crítica social realista que afirme la evidente instrumentalización de la técnica por la racionalidad económica, inequívoco condicionante de la misma. Esto ha ocurrido de una manera especial en el marco de la empresa y sociedad capitalistas, precisamente a partir de la «revolución de los *managers*» y de las tesis sobre la «tecnestructura» nacidas a su amparo (Burnham, Block-Lainé, Galbraith) (2).

(1) «El cambio tecnológico parece haber ejercido el efecto más inmediato y eficaz sobre la situación de las partes en el conflicto industrial. Por una parte, el director, ante la urgencia de los cambios, piensa que las transformaciones requieren una gran libertad, una maniobrabilidad de la organización de la producción y de la mano de obra; por otra parte, los sindicatos y los trabajadores perciben en estos cambios su falta de acceso a las decisiones en una cadena de consecuencias económicas y sociales» (JACK BARBASTY: *L'impact de la technologie sur les relations labor-management*, en «Adjusting to technological change», G. Somers, Cushlan, N. Weinberg, editors. Harper and Row, 1963, pág. 45).

(2) Vid. ROMAGNOLI: *Tecnocrazia e diritto del lavoro*, en «Política del Diritto», número 1, julio 1970, págs. 89 y sigs.

C) GRUPOS SOCIALES IMPLICADOS

3. Frente a esta realidad, los grupos sociales implicados directamente en el problema —el Estado y los Sindicatos— pueden adoptar, y de hecho adoptan, las siguientes posturas:

a) El Estado, según el ideal del viejo liberalismo del «laissez faire», afirmaba que la Empresa o rama productiva debía transformarse por sí misma, garantizando la compensación automática que operaría por el libre juego de las fuerzas económicas.

El neoliberalismo, por el contrario, viene a postular, también en esta materia, el intervencionismo estatal en orden a las readaptaciones que se estimen constructivas. Este intervencionismo de readaptación se manifestará en la aprobación de los Planes de reestructuración, en la concreción de una política de pleno empleo y, de un modo muy especial, en una política de formación profesional de los trabajadores incididos (3). Como señala M. Pochard (4), «no se puede admitir cualquier tipo de movilidad en cualesquiera condiciones».

b) El Sindicato, por su parte, ante esta situación, reaccionará diversamente según sea su filosofía o esquema ideológico de base. El punto de inflexión estará constituido por una mayor o menor adhesión del mismo a una filosofía productivista, o dicho en otra forma, por la concepción que el Sindicato tenga de las relaciones entre los trabajadores y la Empresa. «Utilizando el lenguaje de Gurvitch —dirá Momigliano (5)—, la actitud del Sindicato se diversifica según que éste se inspire en mayor o en menor grado en una concepción de "fusión parcial" o de "contraposición parcial", es decir, según tienda a la tutela de los trabajadores, bien a través de un proceso de identificación con las exigencias técnico-económicas de la Empresa, bien mediante una técnica de reivindicaciones que condicionen —por medio de la dialéctica contractual y conflictiva— las decisiones empresariales» (6).

(3) «En lugar de dejar que la rama de producción obligada a transformarse busque por sí misma nuevas salidas, como hacía el viejo liberalismo, el intervencionismo de readaptación se ocupa de ello, mediante planes de transformación constructivos, reeducación y campañas de propaganda...» (RÖPKE: *La crisis social de nuestro tiempo*, 2.ª ed., en castellano, Madrid, 1956, pág. 240).

(4) *Sécurité de l'emploi et mutations industrielles*, en «Droit Social», enero 1974, página 7.

(5) E. MOMIGLIANO: *Tendencias y problemas actuales de los trabajadores y de los sindicatos frente a las transformaciones del proceso productivo en Italia*, en «Los grandes de la productividad», Ed. Nova Terra, Barcelona, 1968, pág. 59.

(6) «En términos forzosamente esquemáticos puede decirse que el primer tipo de "filosofía" parece inspirar al sindicalismo que, frente a los despidos "relacionados

En el primer caso, el Sindicato reconoce en la Empresa un poder institucional de realizar cambios por razones tecnológicas, orientando su acción «hacia un proteccionismo social de los trabajadores» (7). En el segundo caso, el Sindicato identifica este poder de organización con un poder privado al servicio de intereses particulares, en cuyo caso «el conflicto tiende a politizarse, los Sindicatos... realizarán acciones para poner en causa tal poder patronal, para limitarlo, controlarlo o contestarlo; a este poder, ellos intentarán oponer otro poder, recurriendo para ello al Estado o a la propia opinión pública» (8).

Sin embargo, en uno y otro caso existe un acuerdo básico: los trabajadores no deberán sufrir el costo de la reconversión por transformación técnico-organizativa (9).

con las modificaciones de las combinaciones productivas en las Empresas, con vistas a un proceso de expansión", destaca de una manera singular la necesidad --para los sindicatos-- de "aliviar la presión que obstaculiza el progreso técnico, así como de facilitar la inversión y la reconversión productiva con vistas al reempleo" (Mierli Brandini y De Pamphilis); por el contrario, es el segundo tipo de "filosofía" la que parece inspirar al sindicato cuando éste proclama la necesidad de vincular los despidos en las grandes Empresas a una discusión preventiva entre el patronato y el sindicato en presencia del Gobierno (Proyecto de ley Novellia-Foa), o bien cuando afirma la necesidad de ampliar el campo de contratación sindical a la plantilla (Foa y Trentin) en el sentido específico de "una contratación de los niveles cuantitativos y cualitativos de la fuerza-trabajo", es decir, no sólo "de cuotas genéricas", sino de "cuotas específicas de ciertos tipos de plantilla" (Spesso) (F. MOMIGLIANO, Op. cit., página 39).

(7) MICHELLE DURAND: *Iniciative économique, politique d'emploi et conflit social*, en «Sociologie du travail», núm. 1, 1971, pág. 69.

(8) *Ibidem*, pág. 69.

G. GIUGNI señala cómo «hoy no se acepta ya la proposición según la cual el Sindicato negocia las "consecuencias" del progreso tecnológico; el Sindicato quiere influir en el ritmo de desarrollo del progreso tecnológico mismo, adecuándolo a la medida del hombre que, por otra parte, es la única que puede dar un sentido a la desenfrenada carrera hacia tecnologías cada vez más avanzadas» (*Sindicatos: anni 70*, en «Il Sindicato fra contratti e riforme, 1969-1973», Bari, 1973, pág. 111).

(9) «No son los trabajadores quienes deben pagar el costo de los problemas planteados por el "período de adaptación del sistema" para crear nuevos puestos de trabajo, para reabsorber la fuerza de trabajo "liberada", para transferir y reclasificar la fuerza de trabajo afectada por la acelerada obsolescencia técnica». «Todos los sindicatos, de cualquier ideología que sean, están de acuerdo en reclamar la actuación de medidas sociales, públicas y contractuales, que eviten al trabajador pagar el "costo social" de las innovaciones» (F. MOMIGLIANO, Op. cit., pág. 60).

D) LA PREVISIÓN: ELEMENTO BÁSICO DE LA RECONVERSIÓN

4. Uno de los puntos de acuerdo acerca de las consecuencias sociales que las innovaciones técnicas provocan es el de que la rapidez, en general, y la previsión, en particular, constituyen elementos freno y acelerador, respectivamente, en orden a aquéllas.

En el primer sentido se ha señalado que «la principal preocupación es la de que los empleos existentes puedan desaparecer con más rapidez que aquella con la que se crean otros nuevos y de que el resultado inevitable sea el desempleo en grandes proporciones» (10). Al mismo tiempo, que «no es evidente que una misma medida sirva para aumentar la producción y reducir el paro, y como lo segundo es más urgente que lo primero, conviene considerar hasta qué punto se debe «renunciar a cierto grado de expansión a fin de mejorar a corto plazo la situación del empleo, aceptando una forma de desarrollo que, sin ofrecer una solución óptima desde el punto de vista de la expansión, permita crear más rápidamente un mayor número de empleos» (11), si bien se reconozca «el riesgo que un programa así concebido supone de paralización o disminución del desarrollo económico y, consiguiente, el de generación de empleos a largo plazo... con lo que el desarrollo social queda también afectado» (12).

En el segundo sentido, cabe señalar que la previsión de los cambios tecnológicos con suficiente tiempo para prevenir sus efectos sobre los trabajadores y una información previa de los mismos (y no los habituales «rumores»), son elementos de primordial interés para crear un clima de confianza mínimo que permita preparar en condiciones aceptables las ulteriores transformaciones tecnológicas (13), mediante la creación de los denominados «amortiguadores sociales», esto es, la puesta en marcha de distintas medidas que tiendan a atenuar las repercusiones que sobre el personal producirán las reconversiones.

Sin embargo, el más seguro amortiguador social no puede improvisarse. Este se encuentra en una formación profesional del trabajador coherente con la época actual cambiante en lo técnico y en lo organizativo: una formación profesional polivalente, flexible y adaptable al máximo. Evidentemente, la resistencia obrera al «cambio» no ha sido gratuita, sino que ha venido pro-

(10) OIT: *El mundo del trabajo ante una nueva era*, Ginebra, 1965, pág. 135.

(11) ALONSO OLEA: *Política de empleo, desarrollo y recursos humanos*, en «Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo», Madrid, 1970, págs. 351 y 352.

(12) ALONSO OLEA, *Op. cit.*, pág. 352.

(13) F. MOMIGLIANO, *Op. cit.*, pág. 24.

ducida históricamente por una formación profesional monovalente y mezquina exigida por el capitalismo y condicionada por la parcelación y división del trabajo mecanizado.

E) CONCLUSIÓN PROVISIONAL

5. Cabría afirmar, sin embargo, que no bastará con una «programación social» que pretenda atenuar los efectos de la reconversión en una Empresa o sector mediante el establecimiento de una formación profesional polivalente o de una serie de medidas sociales o laborales dirigidas a proteger a los trabajadores incididos, sino que se hará preciso, en algún caso, incluso, renunciar a la reorganización cuando las condiciones objetivas de empleo así lo aconsejen, previa valoración de las circunstancias concretas (14).

En otras palabras, dado que la estabilidad en el trabajo resultará, en ocasiones, difícil o imposible de asegurar, habrá que respetar la estabilidad en la Empresa (15).

II

LA RESOLUCION DE LA OIT SOBRE LAS REPERCUSIONES SOCIALES DE LA AUTOMACION Y LOS PROCESOS DE LA TECNICA

6. La preocupación de la OIT por las repercusiones sociales producidas por la introducción de nuevas técnicas y concretamente de la automatización, viene de lejos. En la 40ª sesión de la Conferencia Internacional de Trabajo

(14) «(Éxiste la constatación) en muchas naciones industriales avanzadas y en nuestro propio país de cómo, en general, el progreso tecnológico y todos los medios que mejoran la eficiencia empresarial han sido aceptados como eran, sin examen previo de su correspondencia con los fines perseguidos por la colectividad y sin valorar plenamente las consecuencias que aportarían a la sociedad» (págs. 16 y 17).

«En otros términos, se deberá tender a un tipo de "programación social" que, usando las palabras de Giuseppe Petrilli "no se limite a aliviar con intervenciones *a posteriori*, como las que algunos han denominado de 'penalización sectorial' del progreso técnico-económico", sino que se esfuerce en orientar *a priori* el íntegro desarrollo de la sociedad, según criterios efectivamente respetuosos de la prioridad que debe atribuirse al crecimiento integral del hombre"» (VITTORIO VALLI: *Programmazione e sindacati in Italia*, Collana Iscla, Franco Angeli editore, Milán, 1970, pág. 17).

(15) Vid. DE LA VILLA: *Problemas de estabilidad en el empleo*, Murcia, 1973. El autor distingue hasta tres manifestaciones del principio de estabilidad en el empleo: estabilidad en el trabajo, estabilidad en la Empresa y estabilidad en el puesto de trabajo.

jo (1957) fue adoptada una resolución referida a la actuación futura de la OIT en el campo de la automatización. Más tarde, en 1963, se creó en la Oficina Internacional de Trabajo un grupo de expertos sobre la automatización, siendo de particular relevancia las Recomendaciones adoptadas por éste en 1967 (8-13 de mayo) en orden a la actuación de programas públicos y privados para hacer frente a las repercusiones de las innovaciones técnicas (16).

7. Por otra parte, han sido numerosos los Convenios y Recomendaciones que incidentalmente se han referido al tema. Así ha sucedido con la Recomendación núm. 83 (1948) sobre los Servicios de Colocación, las Recomendaciones núm. 8 (1949) y núm. 117 (1962) sobre orientación y formación profesional, el Convenio núm. 102 (1952) sobre las normas mínimas de Seguridad Social, la Recomendación núm. 119 (1963) sobre el fin de la relación de trabajo, el Convenio núm. 122 (1964) y la Recomendación número 122 (1964) sobre política de empleo, o la Recomendación núm. 129 (1967) sobre las comunicaciones en la Empresa.

8. Será, sin embargo, en 1972, en el seno de la 57ª Conferencia Internacional, cuando se adopte una específica resolución «sobre las repercusiones sociales de la automatización y los progresos de la técnica», en la que se establezca —según testimonio de la propia resolución— «los principios y los programas que deban servir, a este respecto, de principios directivos para los Gobiernos, los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones en la solución de las implicaciones sociales y laborales que resulten de la automatización y de los progresos de la técnica» (párrafo A).

Principio cardinal de esta resolución es el de compaginar, en la medida de lo posible, las indudables ventajas económicas y los inevitables inconvenientes que toda innovación tecnológica provoca en las Empresas. Para ello señala las siguientes líneas de actuación:

a) La creación de organismos bipartitos —empleadores y trabajadores— o tripartitos —empleadores, trabajadores y Gobierno— para examinar las repercusiones de las nuevas técnicas y programar remedios eficaces frente a las consecuencias sociales nefastas de éstas. (Capítulo I. Relaciones profesionales.)

b) Una política de pleno empleo —«productivo y libremente elegido»— que cree el clima apropiado para una solución satisfactoria de los problemas de mano de obra resultantes de la introducción de nuevas técnicas.

(16) Vid. *Apéndice (Reunión de expertos en programas de reajuste a la automatización y al cambio tecnológico avanzado: Conclusiones y recomendaciones)*, en «Repercusiones laborales y sociales de la automatización y otros progresos de la técnica. Informe VI», Ginebra, 1972, págs. 72 y sigs.

En este orden, se señalan como útiles aquellas medidas tendentes a la reducción del tiempo medio de trabajo, tales como la jubilación anticipada, el aumento de vacaciones o de los días festivos con remuneración o la reducción de la jornada diaria o semanal.

Ahora bien, en aquellos países en vía de desarrollo en los que el paro se halla muy extendido, este último será un factor decisivo a tener en cuenta, junto con el desarrollo económico, a la hora de decidir la implantación de técnicas avanzadas. (Capítulo II.—Pleno empleo.)

c) La realización del máximo esfuerzo para evitar o limitar las reducciones de personal. En caso inevitable, los interesados —trabajadores, sus representantes y los Servicios de Colocación gubernamentales— deberán ser informados lo más pronto posible. Este preaviso resulta de una gran importancia para permitir la toma de medidas necesarias en orden a la readaptación de la mano de obra incidida.

Deberán fomentarse, en este mismo sentido, las dimisiones voluntarias y otorgarse prestaciones especiales en caso de jubilación voluntaria anticipada.

En caso de cambio de puesto dentro del mismo centro de trabajo, deberán recibir su remuneración anterior durante el período de adaptación y, en la medida de lo posible, deberá existir una equivalencia entre el nuevo empleo y el anterior trabajo sin disminución de salario ni detrimento en su carrera profesional.

Para los traslados de establecimientos dentro de la misma Empresa, el trabajador deberá beneficiarse de: 1) una compensación por los gastos de traslado; 2) una asistencia que permita al trabajador la integración y adaptación a la nueva comunidad; 3) la solución del problema de su alojamiento; 4) una asignación de cantidad temporal para los gastos adicionales del nuevo lugar de residencia, ya por vivir lejos de su familia, ya por soportar gastos de transporte más elevados en ir y venir al nuevo centro de trabajo; 5) el pago de un salario apropiado, así como el mantenimiento de la antigüedad, de manera que el trabajador no sufra una disminución sensible en su nivel de vida; 6) la formación requerida, sin gastos para el trabajador, en el mismo establecimiento de la Empresa.

En los casos de suspensión de los contratos individuales de trabajo, los trabajadores deberán percibir una compensación apropiada por la pérdida de sus ganancias, bien de la Empresa, bien de las autoridades públicas.

Debiendo, por último, prestarse una especial atención a la protección del empleo de los trabajadores de edad madura o afectados de incapacidad, así como de otras personas cuyo reemplazo resulte particularmente difícil. (Capítulo III.—Medios para evitar o limitar las reducciones de personal.)

d) Un régimen de protección suficiente en caso de desempleo, que de-

berá consistir, básicamente, en: 1) indemnizaciones que compensen la pérdida de ganancias; 2) prestaciones complementarias que cubran los gastos suplementarios que suponen el «recyclage», el cambio de domicilio, la reeducación, etc., durante el período de readaptación profesional; 3) mantenimiento de otras prestaciones de Seguridad Social (asistencia sanitaria, protección a la familia, etc.).

Con idéntica finalidad, y con carácter general, deberá organizarse un Servicio de Colocación por el Gobierno, en cooperación con las asociaciones de empleadores y de trabajadores. (Capítulo IV.—Protección de los trabajadores privados de su empleo.)

e) La resolución, por último, invita a los Gobiernos a replantearse sus sistemas de enseñanza y formación profesional en función de las nuevas necesidades técnicas. (Capítulo V.—Preparación para las nuevas exigencias profesionales.)

III

LAS RECONVERSIONES EN EL DERECHO POSITIVO ESPAÑOL

9. Una vez sentadas las anteriores premisas, pasemos a analizar la normativa existente en nuestro ordenamiento jurídico acerca de las reconversiones o reestructuraciones industriales.

A) DESCRIPCIÓN NORMATIVA

a) *Precedentes inmediatos*

10. Hasta el 16 de noviembre de 1972, fecha en que entra en vigor el actual Decreto sobre política de empleo (17), la normativa básica en esta materia estaba constituida por un precepto de carácter procedimental —el Decreto de 26 de enero de 1944 (18) y las disposiciones para su desarro-

(17) Decreto 3.090/1972 de 2 de noviembre (BOE de 15 de noviembre) y Reglamento de desarrollo aprobado por OM de 18 de diciembre 1972 (BOE de 2 de febrero de 1973).

(18) BOE de 7 de febrero.

llo (19) —, por las escasas referencias que en las Reglamentaciones de Trabajo y en los Convenios colectivos se hiciera de ella y por una importante normativa sectorial para el caso de que el proceso de reconversión superase los límites de una Empresa alcanzando a un entero sector de producción (20).

(19) OM de 5 de abril de 1944 (BOE de 13 de abril), por la que se aclara el Decreto de 26 de enero de 1944; OM de 23 de noviembre de 1946 (BOE de 26 de noviembre), sobre aplicación del Decreto de 26 de enero de 1944 a industrias de temporada o campaña; OM de 23 de abril de 1947 (BOE de 24 de abril), por la que se dictan normas para los despidos que tengan por causa la suspensión o cese de las actividades por las Empresas, estableciendo la nulidad del despido si no se cumplen las formalidades exigidas; OM de 14 de noviembre de 1961 (BOE de 6 de diciembre), por la que se dictan normas para la aplicación de la ley 62/1961, de 22 de julio

De enorme significación, por su trascendencia práctica, son la Circular conjunta núm. 1 de 22 de noviembre de 1962, dictando normas a las Delegaciones de Trabajo sobre tramitación de los expedientes de crisis; la Circular núm. 4/1963, de 7 de marzo (Ministerio de Trabajo), sobre normas de tramitación de expedientes de crisis; la Circular de 13 de noviembre de 1963 (Ministerio de Trabajo), complementando lo dispuesto en la Circular anterior; la Circular de la Dirección General de Empleo número 1/1964, de 10 de junio, sobre normas dadas a las Delegaciones de Trabajo para resolver los expedientes de crisis y prórroga del Seguro de Desempleo.

Específicamente referida a la crisis laboral provocada por razones tecnológicas se encontraba la OM de 31 de marzo de 1955 (BOE de 2 de mayo), que aplicaba el Decreto de 16 de junio de 1954, creador del Seguro contra el paro tecnológico, que establecía en su artículo 2.º: «Toda Empresa que, como consecuencia de haber introducido en la misma mejoras de carácter técnico o nuevos métodos en el trabajo que puedan dar lugar a un incremento en la productividad se vea precisada a reducir sus plantillas de personal fijo, podrá solicitar de los organismos competentes de este Ministerio la autorización necesaria para acordar el cese de los trabajadores a quienes pudieran afectar tales medidas, completando su petición con los informes y datos necesarios que justifiquen su demanda».

(20) De entre ellas, por su importancia y repercusión, cabe citar las normas reguladoras del Plan de reestructuración del sector textil algodonero: Decreto 1.570/1966, de 10 de julio (BOE de 22 de julio); OM de 9 de febrero de 1970 (BOE de 17 de febrero), que desarrolla las medidas de tipo laboral establecidas en el Decreto; OM de 9 de febrero de 1970 (BOE de 17 de febrero), que establece el recargo previsto en el Decreto de 10 de julio de 1966, a satisfacer por las Empresas del sector algodonero de la industria textil; OM de 9 de febrero de 1970 (BOE de 17 de febrero), sobre política de empleo en la reestructuración de la industria textil algodonera; OM de 9 de febrero de 1970 (BOE de 17 de febrero), sobre el censo de las industrias textiles algodoneras.

a) *Las reconversiones de Empresa*

11. Las reconversiones industriales de Empresa, al ser consideradas como una causa más originadora de posibles efectos laborales en el personal (suspensión, extinción o modificación en las relaciones jurídicas laborales individuales), quedaban sometidas al juego normal del expediente de crisis (denominado más tarde expediente de regulación de empleo) y a una intensa praxis administrativa.

12. La Empresa, en la solicitud, debía presentar el Plan de reconversión, señalando expresamente las medidas de tipo laboral a adoptar respecto de los trabajadores incididos, que aceptaría o rechazaría en todo o en parte (21) o modificaría (22) la autoridad administrativa laboral (delegado provincial de Trabajo) mediante resolución expresa o tácita (silencio administrativo negativo), previos los informes preceptivos del Jurado de Empresa (23), de la Inspección del Trabajo, de la Organización Sindical y de la Jefatura o Servicio Técnico Provincial relacionado con la actividad de la Empresa (24) y los asesoramientos oportunos (25). En la resolución correspondiente debía seguirse, en todo caso, el orden de preferencias establecido en el artículo 25 de la OM de 22 de julio de 1961 (26), completado por lo dispuesto en relación

(21) «La resolución dictada por el delegado de Trabajo podrá estimar en todo o en parte o denegar la petición deducida por la Empresa» (art. 27, párrafo 1.º de la OM de 14 de noviembre de 1961). El propio artículo 7.º, párrafo 2.º, del Decreto de 26 de enero de 1944 aludía a esto mismo de pasada al afirmar: «... y se accediese, en todo o en parte, a lo solicitado».

(22) Sobre la admisión de resoluciones «aparentemente» incongruentes con lo solicitado, a partir de la OM de 14 de noviembre de 1961 («Cabe asimismo que, promovido el expediente en solicitud de autorización para el despido del personal, se acuerde la reducción del número de días u horas de trabajo, o al contrario»: art. 27, párrafo 2.º), vid. SUÁREZ GONZÁLEZ: *La terminación del contrato de trabajo*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1967, págs. 266-267.

(23) «Es competencia del Jurado informar los expedientes de crisis o de modificación en las condiciones de trabajo que la Empresa incoe ante la autoridad laboral, de conformidad con lo prevenido en el Decreto de 26 de enero de 1944» (art. 54 del Reglamento de Jurados de Empresa, aprobado por Decreto de 11 de agosto de 1953. BOE de 30 de octubre).

(24) Cfr. artículo 3.º del Decreto de 26 de enero de 1944 y artículo 23, párrafo 1.º, de la OM de 14 de noviembre de 1961.

(25) Entre ellos resulta de excepcional importancia el informe del Instituto Nacional de Previsión sobre tal situación de los trabajadores de la Empresa en la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones por desempleo.

(26) «En el caso de que se acceda al despido, suspensión o reducción del número de días u horas de trabajo del personal afectado, se consignarán en anexo a la reso-

con los representantes sindicales electivos (27), los cabezas de familia numerosa (28), los trabajadores minusválidos (29), los de edad madura (30) y los extranjeros (31).

lución los nombres y apellidos de los interesados, con su filiación completa, siguiendo el orden inverso al de la antigüedad, dentro de cada grupo o categoría profesional. En igualdad de antigüedad tendrán preferencia para continuar prestando servicio los trabajadores con más personas de familia a su cargo, por el orden que señalan las normas en cuestión de ceses por causas no imputables al trabajador».

(27) «Cuando por efecto de cesación o suspensión de actividades laborales, reducciones de jornada o de días de trabajo, terminación de obras o cualesquiera otros hechos análogos se produzcan suspensiones de contrato de trabajo, despido o ceses, estas medidas se aplicarán en último lugar, dentro de su grupo profesional y categoría, a los representantes sindicales, cualquiera que sea su antigüedad en la Empresa y con preferencia a cualquier otro orden de prelación» (art. 9.1.º del Decreto 1.878/1971, de 23 de julio, por el que se regula el régimen jurídico de garantías de los cargos sindicales electivos).

(28) «Asimismo en aquellos casos en que se produzcan despidos, ceses de personal, reducciones temporales de jornada o traslados forzosos, gozarán, dentro de su especialidad y categoría, de especial protección, en la forma que reglamentariamente se determine, para la conservación de sus situaciones laborales.

Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las demás preferencias establecidas por la legislación que se encuentren en vigor en cada momento» (artículo 9.º, párrafos 3.º y 4.º de la ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas).

(29) «En los expedientes de crisis, los trabajadores silicóticos de primer grado al servicio de la Empresa, tendrán derecho preferente absoluto para permanecer en la misma, y si alguno de ellos tuviera que cesar, se tendrá en cuenta, para concederle el derecho de preferencia, la edad y cargas familiares» (art. 45.13 del Reglamento de enfermedades profesionales, aprobado por OMI de 9 de abril de 1962, según la modificación introducida por OMI de 29 de septiembre de 1966, BOE de 3 de octubre).

(30) «Cuando por crisis laboral o reconversión de Empresas se haya de proceder al despido de trabajadores, los mayores de cuarenta años tendrán preferencia para permanecer al servicio de la Empresa respecto de los demás trabajadores, cualquiera que sean las circunstancias que concurren en los mismos.

No habrá lugar a esta preferencia para aquellos puestos de trabajadores que exijan unas condiciones específicas y técnicas incompatibles con la edad.

Cuando proceda el despido de los trabajadores mayores de cuarenta años, se observará el siguiente orden de preferencia para permanecer en la Empresa:

- 1) Mayor edad de los trabajadores.
- 2) Antigüedad en la Empresa.
- 3) Cargas familiares» (art. 3.º del Decreto 1.293/1970, de 30 de abril sobre el empleo de los trabajadores mayores de cuarenta años).

(31) «Cuando una Empresa que tenga a su servicio personal español y extranjero sea autorizada para realizar despidos, se efectuarán éstos dentro de cada categoría

13. El magistrado de Trabajo fijaba, por último, las indemnizaciones, «una vez firme la resolución», a instancia de los propios trabajadores interesados o de las Delegaciones de Trabajo de oficio (32), con los límites señalados en el artículo 115 de la ley de Procedimiento laboral (33).

No obstante, la praxis administrativa de las Delegaciones de Trabajo ha sido la de considerar, dentro de la esfera de su discrecionalidad para autorizar o no una determinada medida laboral, la exigencia de unas determinadas condiciones o compensaciones al empresario —incluso económicas— a favor del trabajador incidido, admitiéndose, de hecho, la «autorización condicionada», de muy dudosa competencia y legalidad.

Una Circular conjunta de 22 de noviembre de 1962 vino a establecer directrices concretas en este punto a seguir por las Delegaciones de Trabajo. En ella se razonaba la conveniencia de que estas últimas obtuviesen de las Empresas solicitantes de la declaración de crisis, por vía de negociación, la concesión de complementos a las prestaciones por paro, la estricta legalidad de esta actividad y la competencia de la autoridad administrativa para realizarla (34).

ría profesional, empezando por el personal extranjero» (art. 13 del Decreto 1.870/1968, de 27 de julio, por el que se regulan el empleo, régimen de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España).

(32) Cfr. artículos 5.º y 7.º del Decreto de 26 de enero de 1944.

(33) «La indemnización que fije el magistrado de Trabajo no podrá ser inferior a quince días ni superior a un año de sueldo o jornal».

(34) Esta Circular señalaba: «Interesa especialmente recalcar que la actividad de negociación para la obtención del complemento de las prestaciones de paro... que los delegados ejercitan, es estrictamente legal, y que el delegado de Trabajo está moviéndose estrictamente dentro del ámbito de su competencia al procurarlas y obtenerlas, como condicionamiento previo de la concesión de la autorización de la crisis... Naturalmente, la remisión del expediente a Magistratura a estos efectos ha de ocurrir cuando no haya habido conformidad entre Empresas y trabajadores a efectos de la fijación de indemnizaciones por despido; y al delegado compete, como órgano de conciliación y mediación, ayudado en su caso por la Inspección de Trabajo (arts. 2.º y 4.º del Decreto de 20 de octubre, BOE de 24 de octubre), y de tutela, buscar esta conciliación, fijando en forma de complementos del subsidio de paro (o, en su caso, en forma de cantidades alzadas, solución tampoco rechazable) la indemnización que, en caso de disconformidad, habría de fijar la Magistratura. El delegado en estos casos no está haciendo sino mediar en una situación colectiva para obtener una composición justa entre los intereses de la Empresa que desea la autorización y la de los trabajadores que pueden quedar en situación de paro. Bien entendido que la actividad mencionada del delegado lo es en vía de conciliación y de negociación y que las resoluciones que dicte sobre la materia —que formarán parte integrante de las del expediente de crisis— siempre han de contar con la conformidad previamente obtenida de la Empresa».

14. En estos supuestos de crisis laboral originados por reconversiones industriales, el Fondo Nacional de Protección al Trabajo podría «graciablemente» (35) conceder una serie de ayudas a los trabajadores incididos (36). A saber: a) Prórrogas de la prestación por desempleo de la Seguridad Social de hasta seis meses de duración. b) Jubilación anticipada de determinados trabajadores de edad avanzada (47). c) Subvención a tanto alzado «a fin de que pueda rehacer su vida laboral», incompatible con las dos ayudas anteriores. d) Préstamos a las Empresas para hacer frente a las indemnizaciones por despido o suspensión a que vinieran obligadas por la autoridad laboral o la Magistratura de Trabajo (38); y e) Otras ayudas similares a las enumeradas anteriormente, complementarias de las mismas, que respondiendo a Planes del Ministerio de Trabajo se determinen en favor de trabajadores en situación de desempleo» (39).

Estas ayudas se han venido prestando en casos de crisis laboral motivada.

(35) Vid. artículo 1.º de la O.M. de 18 de marzo de 1972, por la que se dispone por el Patronato del Fondo Nacional de Protección al Trabajo se ponga en ejecución el XI Plan de Inversiones para el ejercicio de 1972 y las normas generales para su aplicación (CREMADES: *Prestaciones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo por paro debido a reconversiones industriales y crisis de trabajo*, en «Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversiones y desempleo», Madrid, 1970, páginas 326 y sigs.).

(36) «Conceder los auxilios necesarios a aquellos trabajadores que de acuerdo con la legislación vigente cesen en su relación laboral por aplicación de los planes que para una mayor racionalización del trabajo y para el desarrollo y mejoramiento de sus instalaciones presenten las Empresas o sectores completos de una rama industrial y sean aprobados por el Gobierno» (art. 13, a) de la ley de 21 de julio de 1960, BOE de 25 de julio).

(37) «Facilitando a los trabajadores a quienes falten, como máximo, cinco años para cumplir la edad reglamentaria de jubilación y hasta que cumplan dicha edad, subvenciones equivalentes a la pensión que les hubiera correspondido de tener cumplida la edad expresada al producirse la situación de desempleo» (art. 1.º, b) de la O.M. de 18 de marzo de 1972).

(38) El régimen jurídico de estos préstamos respondía a las siguientes directrices: a) Concesión del préstamo únicamente en el caso de que la Empresa continuase en su actividad. b) Cuantía determinada por el Patronato del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. c) Reintegro en plazo no superior a diez años. d) Interés del 4 por 100 anual. e) Garantía de estos préstamos mediante aval bancario, hipoteca, póliza de seguro de amortización o «cualquier otra forma de garantía admitida en Derecho». f) Venimiento de la total obligación por simple demora en el pago de cualquier plazo de amortización, «expidiéndose de inmediato certificación de descubierto para su exacción en vía de apremio» (art. 1.º de la O.M. de 18 de marzo de 1972).

(39) Artículo 1.º, e) de la O.M. de 18 de marzo de 1972.

por causas distintas de las reconversiones, si bien estas últimas han gozado de una cierta preferencia. Realmente, por otra parte, no es fácil distinguir en la práctica las causas tecnológicas de las económicas, ya que muy probablemente se den juntas. La reconversión organizativa o industrial se produce por causas económicas, esto es, por falta de rentabilidad empresarial actual o previsible. Esta última es, quizá, la única diferencia que marca la crisis laboral por reconversión en relación con otras crisis laborales. Mientras en éstas la causa de la extinción, suspensión o modificación contractuales es la «excesiva onerosidad sobrevenida», en aquélla puede serlo la «excesiva onerosidad previsible», es decir, «la evitación de situaciones futuras catastróficas que generen una crisis ulterior sin reconversión posible» (40).

15. Este procedimiento, sin embargo, podía ser amercizado en el caso de llegar a un acuerdo Empresa y trabajadores, dado su carácter contradictorio, puesto de relieve por doctrina (41) y jurisprudencia (42).

b) *Las reconversiones de sector*

16. Las reconversiones de Empresas acogidas a las normas reguladoras del Plan de reestructuración de un sector industrial determinado se regían por normas propias. No obstante, en la propia normativa se venía a admitir el desecho de opción de los trabajadores a acogerse íntegramente a los be-

(40) ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, Madrid, 1973, pág. 207.

Ya nos hemos referido en otra ocasión (*La movilidad del personal dentro de la Empresa*, Madrid, 1973, págs. 95 y 96) al «desmoronamiento por extensión» del concepto de crisis justificativa de la actuación empresarial del que se deriva «una gran libertad en la apreciación de la causa por parte de la autoridad laboral que, sumada a la ya de por sí enorme dificultad para distinguir los pretendidos "intereses objetivos empresariales", viene a mermar la garantía que la instancia administrativa supone en el plano de la seguridad jurídica laboral».

(41) Vid. ALONSO OLEA (*Derecho del Trabajo*, cit.): «La instrucción del expediente de crisis procede siempre que los trabajadores se opongan a los despidos; no si aquéllos, en vista de la crisis, resuelven ellos mismos los contratos unilateralmente o de acuerdo con el empresario, quizás aceptando indemnizaciones que éste ofrezca (LCT, art. 76, 3.º y 9.º)» (pág. 202).

(42) Vid., por todas, STCI de 25 de septiembre de 1968 (*Jurisprudencia Social*, número 30, pág. 184): «(El Decreto de 26 de enero de 1944) ... sólo rige en caso de disparidad de las partes en la novación establecida... y (el supuesto analizado) ... constituye una novación consentida por ambas partes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9.º de la LCT».

neficios contenidos en el mismo o, en caso contrario, optar por las normas de carácter general reguladoras de los expedientes de crisis (43).

17. Por vía de ejemplo, desarrollaremos sucintamente las líneas generales del procedimiento de reconversión establecido para la industria textil algodonera.

18. El procedimiento comprendía las siguientes fases, con amplio reparto de competencias: 1.º La solicitud de la Empresa que deseaba acogerse al Plan ante el Ministerio de Industria, con resolución de la Comisión Gestora creada al efecto en su seno; y 2.º La resolución del expediente de regulación de empleo por la autoridad laboral correspondiente (44).

19. Los trabajadores incididos podrían disfrutar de las siguientes prestaciones (45):

a) La jubilación anticipada de determinados trabajadores de edad avanzada.

b) Una indemnización para los trabajadores afectados de un número determinado de días, sobre la base de un salario definido expresamente a estos efectos en la normativa del Plan.

c) Un subsidio complementario de las prestaciones por desempleo que les correspondan en el régimen general de la Seguridad Social. Uno y otras con un carácter temporal: dieciocho meses prorrogables por doce meses como máximo.

d) La inscripción en el «Censo de trabajadores afectados por el Plan de reestructuración», con una doble consecuencia: 1.º Derecho de colocación preferente en las vacantes o nuevos puestos de trabajo en las Empresas del sector (46); y 2.º Derecho de preferencia para acudir a los cursos de preformación y formación profesional organizados por el Ministerio de Trabajo, Organización Sindical y Gerencia del PPO, así como por instituciones y organismos subvencionados por el Ministerio de Trabajo.

(43) Vid., por ejemplo, el artículo 14, 1.º, del Decreto de 10 de julio de 1969, regulador del Plan de reestructuración del sector textil algodonero.

(44) Vid. artículo 2.º, 1, del Decreto de 10 de julio de 1969.

(45) Cfr. artículos 9.º a 14 del Decreto de 10 de julio de 1969.

(46) «Los organismos competentes del Ministerio de Trabajo y de la Organización Sindical adoptarán las medidas necesarias a fin de que las Empresas del sector textil algodonero tomen al personal para vacantes o nuevos puestos de trabajo que precisen de entre los trabajadores incluidos en el censo a que se refiere el artículo anterior. Preferentemente se atenderá a la colocación de los mayores de cuarenta y cinco años» (art. 13 del Decreto de 10 de julio de 1969).

20. La financiación de las prestaciones referidas se repartía, a su vez, del siguiente modo (47):

- a) El costo íntegro de las jubilaciones anticipadas, a cargo del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.
- b) El monto de las indemnizaciones, a cargo de las Empresas del sector.
- c) El importe de los subsidios por desempleo era repartido proporcionalmente entre el Estado (Fondos de Desempleo y Fondo Nacional de Protección al Trabajo) y las Empresas del sector (48).

A su vez, las Empresas del sector, para el pago de las indemnizaciones y de la parte correspondiente de los subsidios por desempleo, podían solicitar préstamos de la Banca privada y del Banco Exterior de España. La devolución del principal y los intereses de estos préstamos quedaba garantizada por el establecimiento de una cuota complementaria o recargo sobre las cuotas del Seguro de Desempleo a satisfacer por las Empresas del sector que quedasen en actividad, de una duración suficiente hasta la completa amortización del préstamo (49).

21. El pago de estas prestaciones se centralizaba, sin embargo, en el Instituto Nacional de Previsión, al que correspondía no sólo el pago del subsidio de desempleo, sino también el de las indemnizaciones debidas por Em-

(47) Cfr. artículo 15 del Decreto de 10 de julio de 1969.

(48) «El importe de los subsidios por desempleo se sufragarán en la proporción siguiente:

a) Durante los doce primeros meses, el ciento por ciento del salario base de cotización lo aportará el Estado; el setenta y cinco por ciento, con cargo a los Fondos de Desempleo; y el veinticinco por ciento restante, con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

Los seis meses siguientes, el ciento por ciento del mismo salario de cotización será abonado con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo. El resto, hasta completar el importe total del subsidio previsto en el párrafo 3.º del artículo 9.º, y por plazo indicado de dieciocho meses, será sufragado con cargo a las Empresas comprendidas en el sector textil algodonero.

b) Durante el período de prórroga, transcurridos los dieciocho meses, los subsidios que se abonen a los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años se sufragarán en la forma prevista en el párrafo segundo del apartado a) de este artículo.

Todas las cantidades que se abonen a los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años, una vez transcurridos los dieciocho primeros meses, se sufragarán íntegramente y en la forma prevista en el párrafo segundo del artículo 11 del presente Decreto por las Empresas del sector algodonero» (art. 15, C) del Decreto de 10 de julio de 1969).

(49) Cfr. artículo 16 del Decreto de 10 de julio de 1969.

presas y el de los complementos del subsidio por desempleo con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo o al sector empresarial (50). La Caja de Jubilación y Subsidio de la industria textil se hacía cargo, por su parte, del pago de las pensiones por jubilación anticipada a cargo del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

b) *Normativa vigente*

a') *Principios generales*

22. En esta situación descrita incide la ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social (51), en cuyas directrices de política de desarrollo sobre «empleo y Seguridad Social» es posible advertir la presencia de tres principios generales directamente referidos a esta materia:

1.º Favorecimiento de los procesos de reconversión. Así: «Se facilitarán los procesos de reestructuración, reconversión y modernización de las unidades productivas, previo examen de su impacto sobre el nivel de empleo, a fin de poder prevenir sus posibles efectos negativos».

2.º Conocimiento de las ofertas de trabajo. Así: Para facilitar el pleno empleo y evitar el paro encubierto se instrumentarán los medios necesarios para conseguir un mejor conocimiento de las ofertas de puestos de trabajo, potenciando al máximo los servicios estatales y sindicales de colocación».

3.º Favorecimiento de la movilidad en el trabajo. Así: «Se facilitará la movilidad de trabajo entre Empresas, sectores productivos y regiones y su racional y completa utilización mediante la orientación y formación profesional, la ordenación de las migraciones interiores y el empleo selectivo de los trabajadores, cualquiera que sea su edad, sexo y capacidad para el trabajo, perfeccionándose, al efecto, los servicios sociales correspondientes».

23. Estas directrices de «equilibrio entre la flexibilidad empresarial y la protección del trabajador» han sido asumidas por el actual Decreto de política de empleo de (3.090/1972, de 2 de noviembre, BOE de 15 de noviem-

(50) Cfr. artículo 17 del Decreto de 10 de julio de 1969.

(51) BOE de 11 de mayo.

bre) (52). Su preámbulo señala la necesidad de posibilitar, a un tiempo, la promoción social de los trabajadores y la mejor organización y productividad de las Empresas, haciendo así compatibles pleno empleo y movilidad en el trabajo.

El artículo 1.º incide nuevamente en esta idea al señalar: «La acción política y administrativa del Estado en materia de empleo, colocación y promoción social, conforme a las directrices de los Planes de Desarrollo, se ordenará conjuntamente a la consecución del pleno empleo y de un mejor empleo, que posibiliten tanto la promoción social de los trabajadores como la mejor organización y productividad».

24. Merece resaltarse el principio de coordinación entre las acciones del Ministerio de Trabajo y la Organización Sindical, subrayado en varios pasajes programáticos del Decreto. Así, en el preámbulo se afirma la necesidad de «la presencia y participación activas, junto a los órganos de la Administración afectados, de los representantes sindicales de los trabajadores y de los empresarios».

25. La normativa concreta reguladora de los supuestos de reconversión industrial distingue, según se trate, de una reestructuración de Empresa o de sector, estableciendo normas diversas en cada caso.

b) *Las reconversiones de Empresa*

26. En cuanto a las reconversiones de Empresa se mantiene el procedimiento anterior (53), esto es, la necesidad de acudir a la instrucción de expediente de regulación de empleo que resolverá la autoridad administrativa laboral, previos los informes preceptivos señalados en el artículo 13 del Decreto de política de empleo (54) y del Jurado de Empresa, a tenor del artículo 54

(52) El Decreto viene a desarrollar la ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social: «Las medidas que el Decreto articula son, en definitiva, desarrollo de las directrices contenidas en la ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobatoria del III Plan de Desarrollo» (Preámbulo). Y en su artículo 1.º: «La acción política y administrativa del Estado en materia de empleo, colocación y promoción social, conforme a las directrices del Plan de Desarrollo».

(53) Vid., en general, artículos 7.º a 21 del Decreto de política de empleo de 2 de noviembre de 1972 y OM de 18 de diciembre de 1972, por la que se regula el procedimiento de los expedientes de extinción, suspensión o modificación de la relación jurídico-laboral (BOF de 2 de febrero de 1973).

(54) Serán preceptivos los siguientes informes: de la Inspección de Trabajo; del Servicio Provincial de Empleo o de la Dirección General de Empleo, según corresponda;

de su Reglamento (55), con el debido respeto al orden de preferencia establecido en el artículo 15, párrafos tercero y siguientes del antecitado Decreto (56).

En este artículo, sin embargo, viene a abrirse un nuevo portillo a la discrecionalidad, de peligroso juego para las garantías establecidas, al posibilitar en su párrafo cuarto la no aplicación del orden de preferencia en casos excepcionales (57).

27. En el articulado del nuevo Decreto se establecen algunas novedades de importancia:

a) *Sujetos legitimados para la instrucción del expediente:*

A diferencia del Decreto de 26 de enero de 1944 que previó únicamente la iniciación del expediente por la Empresa, el nuevo Decreto de política de empleo (art. 11), junto a ésta, legitima a los trabajadores --a través de la Organización Sindical-- (58) y a la

de la Organización Sindical; del organismo provincial o central de la Administración al que compete la actividad económica que desarrolla la Empresa; y, cuando proceda, de la Gerencia del Polo de Desarrollo donde aquélla radique.

(55) No hay que olvidar, sin embargo, la naturaleza jurídica de este informe del Jurado: preceptivo, pero no vinculante y sin perjuicio de otro informe de la Organización Sindical.

(56) «El cese o suspensión de los trabajadores se llevará a efecto en cada categoría profesional y como norma general según el orden inverso al de antigüedad en la Empresa».

Los trabajadores que desempeñen cargos electivos de carácter sindical tendrán preferencia para continuar al servicio de la Empresa.

Lo establecido en el párrafo tercero de este artículo se entenderá sin perjuicio de la aplicación de las normas protectoras del empleo de los cabezas de familia numerosa, de los trabajadores minusválidos y de los de edad madura» (art. 15).

(57) «Excepcionalmente podrá autorizarse a la Empresa peticionaria siempre que concurren circunstancias especiales debidamente fundamentadas a juicio de la autoridad laboral, y oída la Organización Sindical, a no observar las normas de orden inverso al de antigüedad para la resolución, suspensión o modificación de la relación jurídico-laboral» (art. 15, párrafo 4.º).

(58) Si bien tal legitimación de los «trabajadores afectados» era ya prevista en la OMI de 5 de mayo de 1967, sobre prestaciones por desempleo y la doctrina venía admitiéndola: SAGARDOY: *El despido laboral y los expedientes de crisis*, Bilbao, 1969; PALOMQUE: *Legitimación activa para la incoación de expedientes de crisis*, en «RPS», número 93, págs. 67 y sigs.

propia autoridad laboral —Dirección General de Trabajo o Delegación Provincial de Trabajo—, que más tarde resolverá el expediente (59).

b) *Instancia consultiva no vinculante:*

En su artículo 12 se señala, para las «Empresas que precisen por causas tecnológicas o económicas, reestructurar sus plantillas», una instancia consultiva y no vinculante, previa a la instrucción del expediente de regulación de empleo, en la que «podrán exponer su situación a la Delegación Provincial o al Ministerio de Trabajo, con indicación del plan o programa que estimen más apropiado y las fórmulas de adaptación correspondientes, incluidas las de índole económica, con la finalidad de llevar a efecto la reestructuración en las mejores condiciones socioeconómicas que resulten factibles». La autoridad laboral se pronunciará «en el plazo más breve posible», previa la información técnica y contable que se considere necesaria y oído en todo caso el Departamento competente por razón del sector económico al que pertenecen las Empresas.

A nuestro juicio, con esta nueva instancia se pretende obviar el expediente, amortizando su procedimiento mediante el «tanteo» de la autoridad laboral que deberá resolver. De este modo, con la previsión de la muy posible resolución favorable o desfavorable de la autoridad competente en caso de instrucción efectiva del correspondiente expediente de regulación de empleo, se consigue la «consolidación» del mutuo acuerdo que obvia el expediente, dada la naturaleza contradictoria del mismo.

c) *Indemnizaciones:*

Se viene a legalizar la praxis administrativa de la «autorización condicionada», a la que ya nos hemos referido con anterioridad, al permitir en su artículo 14 la posibilidad para el empleador de

(59) «La Dirección General de Trabajo o la Delegación Provincial de Trabajo, si por incumplimiento por parte de la Empresa de las obligaciones con sus trabajadores o por concurrir cualquier otra causa justificada, puede presumirse fundadamente la existencia de una situación de crisis» (art. 11, 3.º).

formular ofertas de indemnización «al tiempo de promoverse el expediente o en cualquier momento de su tramitación», y más tarde, en el artículo 15, que «la autoridad laboral... dictará resolución sobre todas las cuestiones en el (expediente) planteadas, incluso, si las hubiere, sobre las ofertas de indemnización que se hubiesen propuesto por las Empresas, siempre que éstas resulten superiores al máximo previsto en la ley de Procedimiento laboral».

De esta manera, tan sólo en el caso de no haberse presentado oferta de indemnización por parte de la Empresa, o de que ésta fuese inferior al máximo previsto en la ley de Procedimiento laboral y la autoridad laboral no fijase, por tanto, la cuantía de la indemnización, será la Magistratura de Trabajo la que fije las indemnizaciones que deberán percibir los trabajadores con arreglo a la ley de Procedimiento laboral (60).

Por otra parte, el artículo 19 del Decreto establece la posibilidad de ejecución en vía de apremio de las indemnizaciones establecidas por la autoridad laboral, obviando así las dificultades existentes, vigente la normativa anterior, en orden a su efectividad en caso de negativa de la Empresa a abonarlas (61).

d) *Aplicabilidad de las Reglamentaciones de Trabajo:*

El artículo 21, por último, distingue muy claramente lo aplicable y lo inaplicable de las Reglamentaciones y Ordenanzas de Trabajo en tema de expedientes de regulación de empleo, acabando con las dudas planteadas por el derogado artículo 3.º de la Orden ministerial de 5 de abril de 1944, aclaratoria del Decreto de crisis de 1944 (62). En este sentido, se señala: «Si las Reglamentaciones y Ordenanzas de Trabajo contuvieran normas relativas a los supuestos a que se refiere el artículo 7.º del presente Decreto serán aplicables en todo caso las de procedimiento establecidas en el mismo».

(60) Cfr. artículo 18 del Decreto de política de empleo.

(61) Vid. sobre este punto, BARRIONUEVO PEÑA: *La nueva regulación de los expedientes de crisis*, en «RPS», núm. 97, págs. 78 y sigs.

(62) «En los casos en que una Reglamentación de Trabajo establezca normas concretas y específicas para proceder, caso de crisis de industria en la actividad respectiva, tampoco será de aplicación el mencionado Decreto en cuanto hace referencia a estos problemas».

En cuanto a las normas reguladoras de las indemnizaciones por extinción o suspensión de la relación jurídico-laboral, solamente se aplicarán las de Reglamentaciones y Ordenanzas o, en su caso, las de Convenios colectivos sindicales si fuesen más favorables para los trabajadores».

28. Por lo demás, continúan vigentes las disposiciones relativas al Fondo Nacional de Protección al Trabajo, en los términos señalados en el párrafo 15 de este trabajo (63).

29. El Decreto de 1972 (64) ha introducido, además, una nueva obligación para los desempleados que percibiesen el subsidio por desempleo —la de asistir a los cursos de preformación cultural básica, a cargo de la Dirección General de Empleo, y a los cursos de promoción profesional (de cualificación, reconversión o perfeccionamiento) (65), a cargo de la Dirección General de Promoción Social—, estableciendo que serán causa de extinción del mismo: a) «La no presentación, sin causa justificada, a las pruebas de selección previas a los cursos de promoción profesional que se organicen»; y b) «el notorio desinterés en relación con las enseñanzas cursadas» (66).

(63) Vid. artículo 1.º de la OM de 19 de enero de 1974, por la que se dispone por el Patronato del Fondo Nacional de Protección al Trabajo se ponga en ejecución el XIII Plan de Inversiones para el ejercicio de 1974 y las normas generales para su aplicación.

(64) Cfr. artículos 26 a 36 del mismo. Vid. OM de 18 de diciembre de 1972, por la que se regulan los cursos de preformación cultural general o específica y los gastos complementarios de los cursos de formación profesional para trabajadores acogidos al Régimen de Desempleo (BOE de 2 de febrero de 1973 y la OM de 18 de diciembre de 1972, sobre acciones de promoción profesional dentro del Decreto de política de empleo (BOE de 2 de febrero de 1973).

(65) «Las acciones formativas previstas en la presente Orden ministerial incluirán:

a) Cursos de reconversión, destinados a trabajadores que necesitan formarse para una nueva rama profesional, profesión, ocupación u oficio.

b) Cursos de perfeccionamiento, orientados a la actualización y mejora de conocimientos profesionales de trabajadores cualificados posibilitando su promoción a niveles superiores.

c) Enseñanzas para adultos equivalentes a la formación profesional en sus distintos grados y demás enseñanzas previstas en la ley General de Educación» (art. 3.º, párrafo 1.º, de la OM de 18 de diciembre de 1972, sobre acciones de promoción profesional dentro del Decreto de política de empleo).

(66) Art. 2.º, OM de 18 de diciembre de 1972.

Cabría señalar, en este punto, la excesiva dureza, a nuestro juicio, del precepto, dados los condicionamientos psicológicos que pesan sobre el trabajador desempleado, especialmente si se trata de un trabajador de edad madura, a los efectos de una reclasificación profesional, máxime si se tienen en cuenta los posibles riesgos de «burocratización» de estas medidas que no considere las circunstancias concretas y personales en cada caso.

c') *Las reconversiones de sector*

30. Los artículos 22 a 25 del Decreto de política de empleo establecen normas específicas para los supuestos de reestructuración sectorial o de grupo de Empresas.

Sus directrices generales son las siguientes:

1.º Están legitimados para promover la instrucción de estos Planes la Organización Sindical —a petición de los empresarios o de los trabajadores— y la propia Administración pública —de oficio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos— «cuando la situación económica del grupo o sector, su evolución técnica o sus perspectivas a medio o largo plazo así lo aconsejen» (67).

2.º La confección del Plan corresponde conjuntamente al Ministerio de Trabajo y al Departamento competente (por razón del grupo o sector incluido), con la participación de las entidades sindicales respectivas (68) y, previo informe de la Organización Sindical, será presentado a la aprobación del Gobierno (69).

3.º El artículo 24 del Decreto establece las acciones o medidas laborales que los Planes de reestructuración deben comprender. Si bien su carácter es meramente indicativo («entre otras») podría, no obstante, discutirse la naturaleza imperativa de las medidas expresamente señaladas («comprensión»).

(67) Cfr. artículo 22 del Decreto de política de empleo.

(68) Cfr. artículo 23 del Decreto de política de empleo.

(69) «En todo caso, la reestructuración de actividades económicas se realizará dentro del marco y utilizando como instrumento las respectivas entidades sindicales, que tendrán en cuenta, en orden a las oportunas limitaciones, el volumen de la población laboral y el porcentaje de puestos de trabajo afectados» (art. 23, 2.º párrafo del Decreto de política de empleo).

calificación, esta última, que causaría en la Administración —ya que es ella, en último término, quien aprueba el Plan mediante Decreto— la obligación de establecerlas, y en los trabajadores incididos el derecho de exigir frente a aquélla su inclusión. No obstante, debido al carácter coyuntural de estos Planes, se hace preciso conciliar en su naturaleza programática y en la libertad de la Administración en este punto concreto (70).

En este artículo vienen, de hecho, a recogerse las hasta ahora establecidas en los Planes sectoriales de reconversión industrial (71), remitiéndose naturalmente, al Plan correspondiente para su concreción. Así:

- a) Indemnización a los trabajadores afectados.
- b) Jubilación anticipada de determinados trabajadores.
- c) Complementos de las prestaciones de desempleo de la Seguridad Social.
- d) Cursos de preformación y formación profesional.
- e) Preferente recolocación de los trabajadores que queden en desempleo en las Empresas subsistentes del grupo o sector.

4.^a La financiación de estas medidas laborales y de cualesquiera otras fijadas en el Plan corresponde al Estado, a la Seguridad Social y a las Empresas encuadradas en el sector reconvertido (72).

Estas últimas, de haber obtenido anticipos económicos del sector público, quedan obligadas a su reintegro mediante el pago de una cuota complementaria de la fracción asignada al régimen de desempleo de la Seguridad Social. Cabe, naturalmente, el establecimiento de un sistema de financiación distinto en la resolución aprobatoria del Plan (73).

(70) De hecho, el Plan de reestructuración del sector textil yutero, al establecer las prestaciones laborales o medidas sociales, no se refiere a los subsidios complementarios por desempleo previstos en el artículo 24 del Decreto de política de empleo, señalando únicamente «indemnizaciones», «jubilación anticipada» y «las (prestaciones) normales por la contingencia de desempleo, conforme a las normas del régimen general de la Seguridad Social» (art. 12.5. del Decreto 729/1973, de 12 de abril, sobre el Plan de reestructuración del sector textil yutero).

(71) Vid. parágrafo 20 de este trabajo.

(72) Vid. ampliamente, sobre este tema: VALDÉS: *La financiación de las reconversiones industriales en el sistema español de la Seguridad Social*, en «RISS», enero-febrero 1974.

(73) Cfr. artículo 25 del Decreto de política de empleo.

31. En base a estas directrices apuntadas se han aprobado dos Planes de reestructuración sectorial: el del sector textil yutero (74) y el del sector de harinas panificables y sémolas (75).

En ellos se han seguido las líneas generales apuntadas por el Decreto de política de empleo y las normas sobre procedimiento y financiación establecidas en anteriores Planes de reestructuración sectorial (vid. párrafos 21 a 24 de este trabajo, referidos al Plan de reestructuración del sector textil algodónero).

En un aspecto concreto, sin embargo, difieren estos nuevos Planes de los anteriores al Decreto de política de empleo: La inexistencia del derecho de opción de los trabajadores a acogerse íntegramente a los beneficios contenidos en los mismos o, en caso contrario, optar por las normas de carácter general reguladoras de los expedientes de regulación de empleo.

B) VALORACIÓN CRÍTICA

32. Una valoración crítica de la normativa laboral vigente acerca de las reconversiones industriales ha de partir necesariamente del reconocimiento

(74) La normativa aplicable es la siguiente: Decreto 729/1973, de 12 de abril (BOE de 16 de abril); Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de mayo de 1973, por la que se establece una cuota complementaria a satisfacer por las Empresas del sector yutero de la industria textil, sobre las bases de cotización de la Seguridad Social (BOE de 31 de mayo); Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de mayo de 1973, por la que se dictan normas para la aplicación del Decreto 729/1973, de 12 de abril, en lo que se refiere a las medidas de carácter laboral, del Plan de reestructuración del sector textil yutero (BOE de 6 de junio); Resolución de la Dirección General de Seguridad Social, sobre recaudación de la cuota complementaria establecida para la financiación del Plan de reestructuración del sector textil yutero (BOE de 6 de junio); Orden del Ministerio de Industria de 13 de junio de 1973, sobre normas de tramitación del Plan de reestructuración del sector textil yutero (BOE de 23 de junio); Orden de la Organización Sindical de 26 de junio de 1973, por la que se dictan normas para el establecimiento de la cuota obligatoria prevista en el Plan de reestructuración del sector textil yutero (BOE de 25 de julio); Orden de la Organización Sindical de 25 de junio de 1973, por la que sanciona el acuerdo provisional del Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional Textil, sobre creación de la agrupación de la industria yutera y tejeduría de poliolefinas (BOE de 24 de julio).

(75) La normativa aplicable es la siguiente: Decreto 2.244/1973, de 17 de agosto (BOE de 21 de septiembre); Orden del Ministerio de Industria de 7 de diciembre de 1973, sobre normas de tramitación del Plan de reestructuración del sector de harinas panificables y sémolas (BOE de 7 de enero de 1974); Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de diciembre de 1973, por la que se dictan normas para la aplicación del Decreto 2.244/1973, de 17 de agosto, en lo que se refiere a las medidas de carácter laboral (BOE de 10 de enero de 1974).

de la importancia del factor «coyuntura» y, por ende, del juego de la programaticidad como carácter definitorio de las normas jurídicas previsibles. Coyuntura socioeconómica y discrecionalidad jurídica se encuentran indisolublemente unidas, como las dos caras de una misma moneda. En este sentido, como señalan Bayón Chacón y Pérez Botija (76), «el Decreto (de política de empleo) no podía pasar de fijar estas normas generales, pues la reforma y conversión de las Empresas por exigencias técnicas y de mercado presentan multiplicidad de situaciones en cada caso diferentes».

33. Utilizando como parámetro de comparación la resolución de la OIT analizada anteriormente, es posible, sin embargo, hacer algunas observaciones de interés.

Si bien desde una perspectiva «formal» es evidente que la realidad positiva cumple con las exigencias sociales más estrictas —se reconoce, de un lado, la necesidad de una intervención estatal y la presencia y participación sindicales que garanticen el interés social frente a las nefastas repercusiones laborales de las reconversiones, y, por otra parte, las medidas propuestas indudablemente responden a las normales en estos casos— desde una perspectiva «material», esto es, de realidad social, las conclusiones son muy otras.

Cabría, en este último sentido, preguntarse por el grado de satisfactoriedad que la representatividad y la actuación sindicales provocan entre los trabajadores o si las medidas sociales establecidas cumplen efectivamente su función: suficiencia de las prestaciones por desempleo, transparencia del mercado de trabajo por la existencia de un servicio de colocación eficaz, coherencia entre las políticas de educación y de empleo, naturaleza de la formación profesional recibida o financiación adecuada de los costos sociales de una reconversión.

Entonces, la cuestión, de jurídica, torna política.

TOMÁS SALA FRANCO

(76) *Manual de Derecho del trabajo*, 9.^a ed., Madrid, 1973-74, pág. 558.

