

LEGISLACION DE EMPLEO Y RECONVERSIONES INDUSTRIALES

1. INTRODUCCION

La emergencia continúa. Quien mantenga la ilusión de un pronto final de la misma, o de la validez de los ajustes «coyunturales» (y en su calidad de tales) a que los ordenamientos jurídico-laborales han debido recurrir bajo la presión de las circunstancias, está ignorando el dato fundamental del que hay hoy que partir para cualquier reflexión en materia laboral, y que no es otro que el que el Derecho del Trabajo está entrando en una nueva fase, y que en esa nueva fase ha de enfrentarse fundamentalmente con problemas derivados, directa o indirectamente, de las nuevas condiciones económicas surgidas de la crisis (1). Ello determina que en la legislación laboral de los últimos años los temas relacionados con el empleo jueguen un papel fundamental, hasta el punto que puede hablarse de la «centralidad» de los mismos en las normativas laborales más recientes. Y, al mismo tiempo, provoca importantes cambios de óptica: cada vez más, en efecto, cambian los temas que están en el centro del debate jurídico-laboral (sobre todo en materia de empleo), y en ese cambio, el papel que antes correspondía a la «estabilidad» lo desempeña ahora en gran medida la «movilidad». Si el protagonismo correspondía antes a los intentos de garantizar cada vez más la estabilidad de la relación de trabajo, suprimiendo progresivamente los resquicios de la misma, se trata ahora de poder garantizar la movilidad que viene exigida por los procesos de reestructuración y de reconversión que

(1) Cfr., por todos, M. RODRÍGUEZ PIÑERO, *Derecho del Trabajo y crisis económica*, ponencia al III Coloquio de Relaciones Laborales celebrado en Jaca en septiembre de 1982, en prensa, y «Derecho del Trabajo y concertación social como instrumento de la política de empleo», en *Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo*, IES, Madrid, 1982.

caracterizan el capitalismo actual. Ahora bien, habiéndose configurado el Derecho del Trabajo como un «derecho de estabilidad» (2), el proceso de «recepción» de las exigencias de la movilidad es lento y requiere un considerable esfuerzo imaginativo para vislumbrar soluciones que, manteniendo en lo posible los niveles de protección social, den cumplida respuesta a las nuevas realidades económicas y a sus exigencias en el terreno de la configuración de las relaciones laborales.

Por ello, la legislación en materia de empleo en los últimos años carece todavía de una guía clara y dista mucho de configurar un marco más o menos durable y estabilizado para la nueva etapa. Todavía las respuestas jurídicas son desordenadas, y las perplejidades doctrinales abundantes, aunque existen algunos primeros pasos alentadores para la construcción de un nuevo Derecho del Trabajo adaptado al tiempo histórico del presente y del inmediato futuro (3). Yo no sé si esa construcción será labor de varias generaciones (4), pero sí me parece claro que hay que correr el riesgo de romper con unos esquemas mentales y unos puntos de referencia doctrinales que ofrecen una aparente seguridad, pero que en gran medida no son ya más que una ilusión. Lógicamente, la finalidad de este trabajo es sólo descriptiva de la evolución de la legislación de empleo y reconversiones industriales de nuestro país con posterioridad al Estatuto de los Trabajadores. Los datos que se ofrecen, sin embargo, pienso que deben recibirse también instrumentalmente para una reflexión que se mueva en la dirección apenas expuesta. Y, en todo caso, en esa dirección también se moverán las consideraciones críticas que iremos desarrollando a lo largo del trabajo.

2. LA NORMATIVA DE COLOCACION

La Ley 51/80, de 8 de octubre, Básica de Empleo (LBE), cuyo origen mismo ha dado lugar a diversas críticas (al ser resultado de una enmienda a la totalidad, con texto alternativo, a un proyecto de ley de la entonces oposición), y cuyas deficiencias técnicas han sido puestas de manifiesto por la doctrina (5), regula, junto a la protección del desempleo y al marco ge-

(2) Cfr. G. LYON CAEN, «Ristrutturazione delle imprese e mobilità dei lavoratori», en *Il Diritto del Lavoro*, núm. 1, 1980, pág. 1.

(3) Cfr. M. RODRÍGUEZ PIÑERO, *op. cit.*, y G. GIUGNI, «Le diritto del lavoro negli anni 80», en *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, núm. 15, 1982.

(4) Cfr. U. ROMAGNOLI, «L'Amarcord del diritto del lavoro», en *Politica del Diritto*, núm. 3, 1982, pág. 406.

(5) Cfr. J. GALIANA, «Notas sobre el nuevo régimen del desempleo», en *RPS*, número 129, 1981, págs. 45 y sigs. A nivel anecdótico, hay que indicar que la dispo-

neral de las medidas de fomento del empleo, lo relativo a la colocación de la mano de obra, y, por consiguiente, a la mediación institucional en el mercado de trabajo. Esta regulación de la colocación se va a producir, a pesar de todas las deficiencias, en el marco de una visión general y unitaria de los problemas del empleo y del desempleo, y en conexión también —pero aquí más nominal que otra cosa— con cuestiones relativas a la formación profesional, temas todos ellos, como se sabe, cada vez más interdependientes en las actuales circunstancias económicas y condiciones de empleo. Con ella también, se sustituye definitivamente, tras una compleja historia normativa, la Ley de Colocación Obrera de 1943 y se clarifica por consiguiente el panorama legislativo en materia de colocación (6).

Los *principios fundamentales* de la Ley, a este respecto, son los siguientes:

- Monopolio público de la mediación en el mercado de trabajo, que se ejerce mediante un servicio nacional, público y gratuito (organizado por el INEM, artículo 40.1 LBE), y
- prohibición de las agencias u organismos privados de colocación, con o sin ánimo de lucro (art. 40.2 LBE).

Esta prohibición, sin embargo (que se sitúa en línea con el Convenio número 96 OIT, de 1949, ratificado el 29-IV-1971), se matiza o se suaviza en alguna medida mediante la admisión explícita de agencias o empresas «dedicadas a la selección de trabajadores», de las que se prevé incluso la colaboración con el INEM (art. 44.1 LBE). Estas empresas, que pudiéramos denominar de «asesoramiento para la selección de los trabajadores a contratar», tienen una importante presencia en el mercado de trabajo español, sobre todo para la contratación de trabajadores de una cierta especialización, y se distinguen teóricamente de las agencias de colocación por cuanto desarrollan su actuación en un momento preciso del *iter* de la contratación, claramente diferenciado de la puesta en contacto de ofertas y demandas de

sición derogatoria de la LBE deroga varios capítulos del Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre, que había sido ya derogado en su totalidad por el Real Decreto 696/1980, de 14 de abril.

(6) El Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, creó el INEM, derogando la anterior organización de los servicios de empleo (Decreto-Ley 1/1975, de 22 de marzo; Decreto 2357/1975, de 12 de septiembre), y decretando la integración en el mismo del Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF), Promoción Profesional Obrera (PPO) y Obra de Formación Profesional de la AISS. En este primer momento, el INEM asumía también, siempre que conservasen vigencia material, las funciones atribuidas a los servicios de colocación por la Ley de Colocación Obrera de 1943 y su reglamento (Orden de 9-VII-1959).

empleo, y situado en el proceso de formación de la voluntad empresarial de contratar, seleccionándolo, a un determinado trabajador de entre los varios posibles. Se trata, pues, de una actividad de «asesoramiento técnico» (sustitutiva de la que puede realizar el propio INEM, tal como prevé el artículo 44.1 LBE) al empresario, a la hora de tomar su decisión, que exige lógicamente que esta decisión sea posible y que el sistema de colocación se base, por tanto, en la libertad empresarial de selección del trabajador a contratar. Bien es verdad que la actividad de estas empresas especializadas, en muchas ocasiones va más allá y ejercen, sobre todo en relación con trabajadores de alta cualificación, básicamente directivos y técnicos de alto nivel, una auténtica labor de «búsqueda» del candidato idóneo, lo cual puede tener una cobertura legal en lo dispuesto en el artículo 44.2 LBE, pero puede también presentarse a veces con los perfiles de un auténtico «tráfico de cerebros» difícil de separar de actividades específicas de pura mediación.

A pesar de que se han levantado voces de protesta al respecto, el sistema de libre elección empresarial del trabajador a contratar, al que seguidamente nos referiremos, ampara la existencia de tales empresas, y no parece razonable pretender la supresión de las mismas, sobre todo para la contratación de trabajadores de un cierto nivel de especialización. Sí sería conveniente, sin embargo, una regulación más detallada de sus funciones y de sus competencias (7), sobre todo al objeto de evitar que empresas «especializadas» puedan ser utilizadas para garantizar prácticas discriminatorias en la contratación de trabajadores —averiguando, por ejemplo, por medios sofisticados sus tendencias políticas o sindicales—, o que tales empresas recurran a procedimientos indagatorios parapoliciales, atentatorios de la dignidad e intimidad de los trabajadores.

Sobre la base de estos principios fundamentales, la LBE no introduce grandes novedades en cuanto a las *directrices* concretas de la regulación de la colocación. Así:

- Las empresas tienen *obligación de solicitar los trabajadores* que necesiten a las Oficinas de Colocación y los trabajadores tienen igualmente la *obligación de inscribirse* en las mismas cuando busquen empleo (art. 42 LBE). Sin embargo, cuando el empresario considere que ninguno de los trabajadores inscritos reúne las condiciones requeridas para ocupar el puesto de trabajo, puede *hacer publicidad* de su oferta (aquí se produce la intervención masiva de las «empresas de selección»), previo visado de la mis-

(7) Que fuera más allá del simple deber de informar de sus tareas al INEM (artículo 44.3 LBE).

ma por el INEM, y puede también *contratar directamente* con el trabajador que considere idóneo. Se flexibiliza, pues, en gran medida, la exigencia de canalizar las ofertas a través de las Oficinas de Empleo, puesto que se introducen estos mecanismos correctores, recalándose siempre, en la regulación de los mismos, la libertad de decisión empresarial (8). Por otra parte, toda contratación de trabajadores debe comunicarse al INEM, así como la terminación de los contratos de trabajo (9).

● El empresario tiene garantizada la *libertad de elección* entre los trabajadores inscritos en las Oficinas de Empleo (art. 42.4 LBE). Incluso en algunas ocasiones se prevén ofertas nominativas de empleo (10), máxima expresión de la libertad empresarial de contratación, que, sin embargo, encuentra dos límites, uno concreto y otro más difuso. El primero es el de las preferencias que pueden establecerse, para el acceso al empleo, en las disposiciones legales y reglamentarias. ¿Cuáles son esas preferencias? En primer lugar, hay que indicar que las preferencias reglamentarias no pueden ser otras que las previstas en el artículo 17.3 ET, debiendo cualquier otra medida de preferencia venir establecida por ley, conforme al número 2 del mismo artículo. No caben, pues, más que las prioridades para el empleo legalmente establecidas, sin que puedan fijarse ni reglamentaria (salvo en los casos del art. 17.3) ni convencionalmente (art. 17.1 ET) (11). El desarro-

(8) La terminología de la LBE es significativa al respecto: la no posibilidad de atender a una oferta de empleo con trabajadores inscritos es «a juicio del empleador», quien podrá contratar directamente al trabajador «que considere idóneo» (artículo 44.2). No se hace ninguna referencia al más mínimo poder de control del INEM sobre la corrección de ese inicial «juicio del empleador».

(9) Hay que tener en cuenta que la Organización de Trabajos Portuarios tiene la consideración de Oficina Especial de Empleo para el sector portuario, atribuyéndosele las funciones correspondientes (Real Decreto 2302/1980, de 24 de octubre, y Orden de 16-VI-1981).

(10) El acuerdo INEM-CEOE sobre el programa de contratos de trabajo en prácticas y de formación laboral, que aprueba y asume la Orden de 2-IV-1982, prevé (cláusula 4.ª, 5) la petición nominativa de jóvenes que se quiera contratar. También el artículo 3.º del Real Decreto 1445/1982 prevé una oferta nominativa de empleo.

(11) Los convenios colectivos no pueden, pues, legalmente, establecer preferencias para el empleo. Con anterioridad al ET era frecuente pactar en convenio una preferencia para el ingreso en la empresa en favor de hijos, huérfanos o familiares en general de los trabajadores de la misma. Este tipo de cláusulas, que aún recogen algunos convenios posteriores al Estatuto, son, sin embargo, tras la entrada en vigor de éste claramente ilegales. Distinto es el que el empresario, en uso de su libertad de selección del trabajador a contratar, seleccione a un determinado familiar de un trabajador ya ocupado, pero la cláusula convencional que cubra esa práctica no puede ser reclamada como tal y debe entenderse nula y sustituida por el principio de no discriminación formulado por el artículo 17.1 ET.

llo reglamentario del artículo 17.3 ET no prevé, sin embargo, medidas de preferencia «directa», por así decirlo, para el empleo, y sí solo establece incentivos indirectos para la contratación de ciertos trabajadores (tratando de inducir una preferencia en la selección de los mismos: desempleados de ciertos caracteres y minusválidos) (12), y la reserva de los contratos a tiempo parcial que puedan celebrarse a otros. Junto a ello, parece que debe seguir vigente la genérica preferencia del español frente al extranjero (art. 9 Decreto 1870/1968, de 27 de julio, con los matices y precisiones en él establecidos). Por otro lado, existe una preferencia absoluta de contratación en favor de los trabajadores despedidos por amortización de un puesto de trabajo, cuando ese puesto se vuelve a crear en el plazo de un año (art. 52.c ET), así como un derecho preferente al reingreso de los trabajadores en excedencia voluntaria (art. 46 ET).

El segundo límite, más difuso, al que hacíamos referencia, viene dado por el juego del artículo 17.1 ET (13). Conforme al mismo, en efecto, teóricamente se proscriben las decisiones empresariales de contratación de trabajadores que sean discriminatorias por algunas de las causas en él contempladas. Sin embargo, en la práctica difícilmente puede operar este principio, desde el momento en que la libertad de decisión empresarial a la hora de seleccionar al trabajador a contratar no encuentra, con excepción de las concretas preferencias legalmente establecidas, matizaciones. Garantizada legalmente la libertad de decisión del empresario en los términos vistos, no acierto a ver qué alcance puede tener el que tal decisión aparezca inspirada (discriminatoriamente) por alguna de las circunstancias (políticas, religiosas, de sexo...) contempladas en el artículo 17.1 ET. Si acaso, comprobado fehacientemente (con las dificultades que ello conlleva, que harán que sólo se produzca en circunstancias realmente excepcionales) el carácter discriminatorio de la decisión empresarial, podrán imponerse las sanciones administrativas oportunas en aplicación del artículo 57 ET. Estas sanciones, sin embargo, serán de difícil aplicación ante un caso aislado, y parece que sólo encontrarán juego cuando se produzca una sistemática actuación discriminatoria del empresario a la hora de seleccionar los trabajadores a contratar,

(12) Junto a lo que existe un incentivo genérico, que es la posibilidad de contratación temporal de cualquier desempleado: cfr. *infra* las medidas vigentes de fomento del empleo. (Para los minusválidos se prevén también medidas de reserva de puestos de trabajo: art. 38 Ley 13/1982, de 7 de abril, y otros incentivos para su contratación; Orden de 15-II-1983).

(13) También en el mismo sentido antidiscriminatorio, y en concreto en relación con los minusválidos, el artículo 38 de la Ley 13/1982.

o se pruebe la realización de prácticas ilícitas (eventualmente por medio de «empresas especializadas») dirigidas a permitir la selección con «conocimiento de causa» y con la consiguiente discriminación.

3. EL FOMENTO DEL EMPLEO

La preocupación por la generación de empleo ha sido una característica constante de la legislación laboral en los años recientes en todos los países de nuestra área cultural y geográfica. Sin embargo, parece que una característica común ha sido también la falta de un conocimiento preciso de los procesos de generación de empleo (14); ello ha llevado, en la generalidad de las experiencias, y también en nuestro país, al triunfo de una política de incentivación del empleo poco particularizada, intentando estimular la economía en su conjunto, como si funcionase unitariamente (15). Por otro lado, y junto a ello, una característica también común ha sido la prevalencia de medidas puntuales, de «incentivos directos» que, incomprensiblemente para muchos, no han servido en la medida esperada para desinhibir las resistencias empresariales a la inversión generadora de puestos de trabajo. A pesar del esfuerzo que en muchas ocasiones han supuesto, esas medidas no han servido, en efecto, para convencer al «enfermo imaginario» (16) de lo irreal de su enfermedad y lo infundado, por consiguiente, de su alergia a la contratación de nueva mano de obra. Esto es lo que ha llevado a pensar a algunos que más importante que los «incentivos directos» es la generación de un «clima», de un «ambiente» más favorable a la iniciativa empresarial, sin tratar de condicionar (o incentivar) sus opciones o sus decisiones concretas (17). Estos breves rasgos generales están lógicamente presentes en la evolución del ordenamiento español en materia de fomento del empleo y las críticas implícitas en la exposición de los mismos son predicables en relación con la normativa de cuya descripción seguidamente nos ocupamos.

(14) Cfr. DAVID L. BIRCH, «Creación de nuevos empleos: análisis», en *Perspectivas Económicas*, núm. 38, 1982, pág. 38.

(15) Cfr. BIRCH, *loc. cit.*, quien cita como ejemplo de ello la concesión de incentivos fiscales amplios por la creación de empleos. Para el autor, es mucho más importante la atención específica a las pequeñas empresas, donde se concentra, en Estados Unidos, el mayor porcentaje de generación de empleos (entre 1969 y 1976, dos tercios de los empleos creados lo fueron en empresas de veinte trabajadores o menos, y un 80 por 100 en empresas de cien trabajadores o menos).

(16) Por usar la expresión de J. J. DUPEYROUX, «Le droit du travail, la crise, les contrats de travail à durée déterminée», en *Droit Social*, núms. 9-10, 1980, pág. 6.

(17) Cfr. BIRCH, *op. cit.*, pág. 42.

La LBE formaliza a nivel legal la difusa preocupación precedente sobre el fomento del empleo. Fomento del empleo que, por una parte, se inscribe en una política general de consecución y mantenimiento del pleno empleo (en cumplimiento del mandato constitucional: art. 40.1 Constitución), y, por otra, tiene una vertiente más concreta de estimulación del empleo en las actuales condiciones económicas. A su vez, esta estimulación del empleo es tanto «general», a desarrollar por medio de programas periódicamente establecidos por el Gobierno, y atentos a la coyuntura económica del momento, como «selectiva», en función de las específicas necesidades de zonas geográficas, sectores económicos o colectivos de trabajadores concretos (artículo 5.º LBE). Por otro lado, en esta labor de estimulación del empleo, las medidas que pueden adoptarse son fundamentalmente de tres tipos:

- *Crediticias*, dirigidas a facilitar mediante préstamos y ayudas el inicio o la continuación de actividades productivas, sobre todo cooperativas y autónomas (art. 7.º y 8.º LBE).

- *Fiscales y de apoyo económico directo*, tendentes bien a reducir las cargas fiscales o sociales por la contratación de trabajadores (art. 9.º y 10 LBE), bien a subvencionar directamente la creación de puestos de trabajo (artículo 10 LBE, art. 38 Ley 13/1982 y Orden Ministerial 15-II-1983).

- *Laborales*, consistentes fundamentalmente en permitir modalidades de contratación temporal (o a tiempo parcial, en un uso institucionalmente incorrecto de esta figura) (18), en relación con determinados trabajadores con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. La instrumentación de estas medidas, supone el reconocimiento implícito del legislador del carácter desincentivante que para la contratación de trabajadores tiene, en las actuales condiciones económicas, el supuesto-tipo de contrato de trabajo por tiempo indefinido, con garantía de la estabilidad para el trabajador (19). Por otro lado, entre las medidas laborales se encuentran también las de tipo formativo (art. 10.2 y 14 LBE) y las tendentes a facilitar la movilidad de los trabajadores (art. 10.2 LBE).

En los distintos programas de fomento del empleo hasta ahora puestos en marcha, se han utilizado, en intensidad y dosificación variables, todas estas medidas. De todas formas, hasta ahora tales programas se han movido

(18) Cfr. F. DURÁN LÓPEZ, «La reducción del tiempo de trabajo: una aproximación al debate europeo», en *Revista de Trabajo*, núms. 57-58, 1980, págs. 51 y sigs.

(19) De «alergia» para entablar vínculos duraderos en períodos aleatorios, habla DUPEYROUX, *op. cit.*, pág. 6.

casi exclusivamente en la óptica de la estimulación selectiva del empleo, bien por razones territoriales, en consideración pues de específicas zonas geográficas (20), bien en atención a colectivos determinados de trabajadores (21). La normativa vigente al respecto hay que extraerla de la LBE por una parte, por otra del Real Decreto 1445/1982 (modificado por el Real Decreto 3887/1982) que trató de unificar las distintas medidas de fomento del empleo (22), y por otra, finalmente, de algunas disposiciones específicas que inciden en la materia, como la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos.

Tratando de sistematizar la compleja y deficiente, desde el punto de vista técnico, regulación vigente (23), podemos distinguir entre medidas de estimulación genérica o general del empleo y medidas selectivas.

(20) Cfr. J. BARROSO BARRERO, «Programas de fomento del empleo en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981, págs. 255 y sigs. La disposición final 4.ª del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, enumera, al derogarlos, los Reales Decretos de promoción del empleo en determinadas zonas geográficas, que pueden verse también en la *Legislación Laboral y de Seguridad Social* de la Universidad de Sevilla, 4.ª ed., 1980, 22 nota 1 y apéndice I, nota 1.

(21) En ese sentido, los Reales Decretos, ya derogados, 1327/1981, de 19 de junio, y 1363 y 1364/1981, de 3 de julio. Cfr. M.ª DEL MAR RUIZ CASTILLO, «La duración del contrato de trabajo: estudio de su régimen legal y jurisprudencial», en *RPS*, núm. 138, 1983 y J. LÓPEZ GANDÍA, «El régimen jurídico del empleo y los programas de fomento del empleo en España», en *RT*, núms. 59-60, 1980.

(22) Con una deficiente sistemática, por cierto, mezclando entre esas medidas la regulación de los contratos de trabajo en prácticas y para la formación, que no pueden considerarse en la limitada perspectiva del fomento del empleo, sino que tienen una función institucional más amplia: cfr. F. DURÁN LÓPEZ, «Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los contratos de trabajo en prácticas y para la formación», en *REDT*, núm. 12, Civitas, 1982. Igualmente es incorrecta la inclusión indiferenciada, junto a las restantes medidas de fomento del empleo, de la regulación de los «trabajos temporales de colaboración social», que deberían tener su sede más específica en la regulación del desempleo, ya que a través de ellos lo que se hace es, sobre todo, utilizar, por parte de la Administración, la capacidad laboral de los trabajadores perceptores del subsidio de desempleo, y no fomentar la creación de empleo.

(23) La falta de rigor técnico del Real Decreto 1445/1982 resulta llamativa, y su artículo 2.º es un buen ejemplo de ello. Así, incluye entre las medidas de fomento del empleo «que afectan a la modalidad de contratación» los contratos de trabajo en prácticas y para la formación, por una parte, cuando como hemos dicho en la nota anterior, esta es una perspectiva parcial y deformante de los mismos, hasta el punto que, en mi opinión, no les resulta aplicable el artículo 3.º del Real Decreto, incluido entre las «disposiciones comunes», y, por otra, los contratos de trabajo a tiempo parcial, cuando su función institucional, como también dijimos, es distinta, y si vienen aquí incluidos es porque se usan como medida de fomento del empleo, en la medida en que se reserva la posibilidad de celebrar los mismos a determinadas categorías de

a) *Medidas de estimulación del empleo en general.* Entre ellas habría que situar la permisión de la contratación temporal contenida en los artículos 4.º, 5.º y 6.º del Real Decreto 1445/1982, hoy redactados por el Real Decreto 3887/1982 (24). Este es, por lo demás, un típico ejemplo de utilización de una medida «laboral» para el fomento del empleo: se permite la contratación temporal, al margen de las causas legalmente previstas para la misma (y en virtud de la previsión contenida también en el artículo 15.1 d ET), al objeto de incentivar la contratación de trabajadores superando las resistencias empresariales al establecimiento de vínculos por tiempo indefinido en las actuales circunstancias de incertidumbre económica. Como dijimos, aquí subyace el convencimiento del legislador de que en las condiciones determinadas por la crisis económica presente, la necesidad de contratar por tiempo indefinido supone un freno importante a la asunción de trabajadores, entre otras cosas por el temor empresarial, más o menos fundado, pero en todo caso operante, a no poder prescindir del trabajador contratado ante una oscilación negativa de la coyuntura (o al menos a no poder prescindir del mismo sin un costo económico importante). En esas condiciones, la posibilidad de celebrar contratos temporales sin necesidad de que concurra alguna de las causas determinantes de la temporalidad del vínculo conforme al artículo 15 ET (salvo, lógicamente, la propia que contemplamos, cuando el gobierno se acoge a la previsión del número 1 d del mismo precepto), puede constituir un acicate para la contratación de trabajadores superando las resistencias —más o menos «psicológicas»— empresariales al respecto, jugando por consiguiente un papel importante como medida de fomento del empleo y consiguiente reabsorción del paro (25).

trabajadores, por lo que lo que es «fomento del empleo» no es la modalidad de contratación, sino su reserva, selectivamente, a determinados grupos de trabajadores desempleados (cfr. art. 8.º Real Decreto 1445/1982).

(24) Se trata, en efecto, de una medida de estimulación del empleo en general, porque lo que hace es facilitar la contratación temporal para incentivar el empleo, ante las resistencias empresariales al establecimiento de vínculos duraderos o indefinidos en el tiempo. La única exigencia, que podría a primera vista hacer pensar en una «estimulación selectiva», es que el trabajador se encuentre inscrito en la Oficina de Empleo, pero ello no implica en realidad ninguna restricción selectiva del ámbito subjetivo de la medida, por cuanto un trabajador fijo difícilmente va a cambiar a una situación más desfavorable, y en todo caso el requisito exigido puede perfectamente ser cumplido *ex profeso*. El Real Decreto 1363/1981 en apariencia se situaba en una perspectiva distinta, pero al incluir en su artículo 2.º a los trabajadores inscritos como demandantes de empleo en las Oficinas de Empleo, todas las otras indicaciones en realidad sobran.

(25) Cfr. F. DURÁN LÓPEZ, *El trabajo temporal (La duración del contrato de trabajo)*, IES, Madrid, 1980, págs. 19 y sigs.

Conforme a la redacción modificada del Real Decreto 1445/1982 (Real Decreto 3887/1982), podrán celebrarse contratos temporales para el fomento del empleo (con trabajadores desempleados inscritos en las Oficinas de Empleo) hasta el 31-XII-1983, pudiendo la duración del contrato ser de seis meses como mínimo y de dos años como máximo (26). Los contratos se extinguen por el cumplimiento del término previa denuncia de cualquiera de las partes, a falta de la cual «se consideran» prorrogados tácitamente por tiempo indefinido (27). La denuncia ha de hacerse con un preaviso de quince días, si bien el empresario puede sustituirlo por una indemnización equivalente al abono de los salarios de dicho período. En cada centro de trabajo, el número de contratos temporales para el fomento del empleo no podrá superar un determinado porcentaje de la plantilla fija del mismo (integrada, a estos efectos, por los trabajadores fijos de plantilla y fijos de obra), que varía del 5 por 100 para centros de más de mil trabajadores al 50 por 100 para centros que tengan entre uno y veinticinco trabajadores (pudiendo llegar al 100 por 100 previa comunicación a la Dirección Provincial del INEM) (28). Finalmente, estos contratos temporales no pueden celebrarse «en cadena», manteniendo así puestos de trabajo cubiertos «permanentemente» por contratos temporales, teniendo que mediar entre contratos temporales referidos a un mismo, puesto de trabajo al menos un año. El

(26) En los sectores de la construcción y hostelería, la duración mínima podrá ser de tres meses. Con anterioridad a la modificación del Real Decreto 1445/1982, las duraciones mínima y máxima eran de tres meses y tres años, respectivamente. Los contratos celebrados por tiempo inferior al máximo pueden prorrogarse, sin que el tiempo acumulado pueda exceder del citado máximo.

(27) La expresión «se considerará prorrogado» en realidad oculta una presunción, como tal *iuris tantum*, como resulta de una correcta interpretación sistemática de los números 2 y 3 del propio artículo 5.º. Del citado número 2, por cierto (que prevé la transformación del contrato en contrato por tiempo indefinido ante la falta de alta en la Seguridad Social o la no formalización por escrito), se suprime en su redacción actual el párrafo que indicaba que la presunción de transformación en contrato por tiempo indefinido se entendía «salvo que de la propia naturaleza de la actividad o de los servicios contratados» se dedujese la duración temporal de los mismos. Ello, sin embargo, no tiene mayor importancia, por cuanto el párrafo, al ser la presunción *iuris tantum*, no dejaba de ser reiterativo. Y su supresión, por tanto, no afecta al citado carácter *iuris tantum* de la presunción. Carácter que también corresponde a la contenida en el número 3 del mismo artículo (se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley), todo ello en aplicación de lo dispuesto en el Código Civil (art. 1251).

(28) Hay que resaltar que se trata de una simple *comunicación* al INEM, sin que se establezca ningún tipo de autorización por parte del mismo. La nueva redacción del artículo 6.º reduce ligeramente los porcentajes anteriormente establecidos.

mismo período de tiempo ha de transcurrir entre la vacante de un puesto de trabajo por despido improcedente o expediente de regulación de empleo, y la cobertura del mismo mediante un contrato temporal para el fomento del empleo (29).

b) *Medidas de estimulación «selectiva» del empleo.* Las medidas de estimulación «selectiva» del empleo, conforme a la previsión del artículo 5.3 LBE, son tanto territoriales, como sectoriales, como referentes a colectivos determinados de trabajadores.

● *Territoriales.* Derogados los sucesivos Decretos que establecieron medidas concretas para concretas áreas geográficas (disposición final 4.^a Real Decreto 1445/1982), el fomento del empleo de carácter territorial viene hoy regulado por los artículos 33 a 37 del citado Real Decreto 1445/1982. A pesar de que en ellos no se dice expresamente (apareciendo casi como un programa de estímulo genérico del empleo si no fuera por lo que a continuación se indica), las medidas previstas han de adoptarse, si algo tiene que significar el título del capítulo en el que se insertan, en atención a las circunstancias de empleo de una zona geográfica determinada, y han de modalizarse y graduarse también en función de esas circunstancias (art. 34.2). Las medidas previstas son subvenciones (300.000 pesetas por puesto de trabajo creado) y bonificaciones de las cuotas de Seguridad Social (del 50 por 100 de la cuota empresarial) por la creación de puestos de trabajo como consecuencia de nuevas inversiones (de creación o de ampliación de empresas) y medidas formativas de los trabajadores contratados. Estos han de serlo, sin embargo, por tiempo indefinido, y la empresa ha de comprometerse a mantener el nivel de empleo durante tres años (30). Las subvenciones son a cargo del INEM y se establecen, según el artículo 33.1 del Real Decreto 1445/1982,

(29) Ello resulta del artículo 6.º 2 Real Decreto 1445/1982 en su nueva redacción establecida por el Real Decreto 3887/1982, no viniendo prevista en la anterior regulación una norma similar.

(30) Artículos 36 y 37 Real Decreto 1445/1982. No pueden contratarse los familiares del empresario o de los dirigentes de la empresa enumerados en el artículo 36.2, ni pueden acogerse a esta modalidad de contratación empresas que en el año anterior hayan amortizado algún puesto de trabajo por expediente de regulación de empleo o hayan realizado algún despido calificado de improcedente por sentencia de MT o por conciliación ante el IMAC (art. 36.1, de incorrecta formulación, pues habla de amortización de puesto de trabajo «por expediente de regulación de empleo o por despido declarado improcedente», cuando en este último caso no tiene porqué producirse la amortización del puesto de trabajo. Por otro lado, parece que hay que incluir también la amortización individual de un puesto de trabajo realizada por la vía de la extinción por circunstancias objetivas).

por el propio INEM y por la Unidad Administrativa del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (31), pudiendo el Ministerio de Trabajo, previo acuerdo de las Comisiones Provinciales o de la Comisión Ejecutiva del INEM, modificar la cuantía de las ayudas «valorando los distintos sectores de actividad y su situación económica así como la incidencia del paro en una zona geográfica concreta» (art. 34.2), con lo que se introduce también, aun por esta vía indirecta, un factor de estímulo sectorial de empleo.

● *Sectoriales.* Las medidas de fomento sectorial de empleo previstas en el artículo 5.3 LBE se concretan en el artículo 12 de la misma Ley, conforme al cual pueden arbitrarse ayudas o subvenciones por cada trabajador en desempleo contratado proveniente de sectores declarados en crisis por el gobierno, siempre que se produzca un conjunto de contrataciones, en el seno de un proyecto de inversión, que suponga un incremento de la plantilla de la empresa del 10 por 100 (32). Por otra parte, pueden también concederse créditos para la instalación o ampliación de empresas, en función de los trabajadores perceptores de prestaciones de desempleo que sean contratados (33) y siempre que las empresas pertenezcan a las zonas y/o sectores señalados por el gobierno (introduciéndose así, también aquí, factores de estímulo territorial al empleo que se mezclan con los de fomento sectorial que específicamente se están considerando). El más amplio juego de estas medidas de fomento sectorial de empleo, debería producirse en el seno de una política de reconversión industrial atenta no sólo a la «expulsión indolora» de mano de obra de los sectores en crisis, sino también al mantenimiento, por los oportunos mecanismos de movilidad, del empleo de los trabajadores afectados. Como veremos, sin embargo, la normativa española de reconversiones industriales deja mucho que desear al respecto.

● *Para colectivos determinados de trabajadores.* Vienen previstas, en términos generales, en el artículo 10 LBE, y lo primero que llama la aten-

(31) El Fondo Nacional de Protección al Trabajo fue extinguido, sin embargo, por la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1981, en su disposición adicional 4.ª.

(32) En relación con la media de los doce meses anteriores. Las empresas del sector servicios y las de plantilla inferior a cincuenta trabajadores fijos, pueden ser dispensadas reglamentariamente de ello (art. 12.2 LBE).

(33) La Ley habla de trabajadores «perceptores de prestaciones de desempleo», por lo que pueden serlo no sólo de la prestación básica, sino también de las prestaciones complementarias. Obsérvese que para los casos de incremento de inversión, se habla sólo de la contratación de «trabajadores desempleados», por lo que no parece exigible, aunque la diferencia de regulación carece de sentido (máxime cuando estos son casos a los que se «extienden» los créditos ya previstos para las empresas de nueva creación), que se trate de «perceptores de prestaciones de desempleo».

ción del mismo es la falta de coincidencia terminológica con el artículo 17.3 ET (34). Por otro lado, en la genérica previsión que realiza el artículo 10.2 LBE de los beneficios a otorgar para el fomento del empleo de los trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo (y especialmente los indicados en el número 1 del mismo artículo), no se contempla la posibilidad de contratación temporal, cosa que sí hace el artículo 17.3 ET. En concreto, en la actual situación normativa, los colectivos de trabajadores para los que se establecen medidas específicas de fomento del empleo son los siguientes:

— *Jóvenes demandantes de primer empleo* (que para la LBE, especificando la genérica previsión del ET y de su propio artículo 10.1, son los que reúnan las condiciones previstas en su artículo 11: jóvenes de edad comprendida entre dieciséis y veintiséis años, o veintiocho en el caso de titulados superiores, inscritos en las Oficinas de Empleo, y que no hayan realizado con anterioridad actividad profesional como trabajadores por cuenta ajena o autónomos). En la actualidad, sin embargo, la única medida prevista en relación con los mismos es la de incluirlos entre el colectivo de trabajadores a los que se reserva la posibilidad de celebrar contratos de trabajo a tiempo parcial, si bien con el límite de edad de veinticinco años y sin la exigencia de que traten de acceder al primer empleo (35).

— *Minusválidos*. En relación con los minusválidos, las normas vigentes son las contenidas en los artículos 24 y siguientes del Real Decreto 1445/1982, en desarrollo del artículo 13 LBE. Hay, asimismo, que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. Se prevén bonificaciones y subvenciones a las empresas por la contratación de minusválidos (art. 25 Real Decreto 1445/1982), ayudas crediticias y de otro tipo para la integración laboral de los mismos (por cuenta ajena o propia y especialmente por medio del trabajo cooperativo) (art. 38.4 Ley 13/1982), medidas de reserva de puestos de trabajo (art. 38.1

(34) Donde el artículo 17 ET habla de desempleados, el artículo 10 LBE habla de perceptores de prestaciones de desempleo; donde el primero habla de trabajadores de edad avanzada, el segundo habla de trabajadores mayores de cuarenta y cinco años, e incluye también a las mujeres con responsabilidades familiares. Estas discrepancias han sido objeto de diversas interpretaciones por parte de la doctrina, pero en última instancia no hay que olvidar que el artículo 17 es una norma habilitante más general, mientras que el artículo 10 se sitúa en una perspectiva más concreta de fomento del empleo dirigido a trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo, y «especialmente» a los que el precepto enumera.

(35) Artículo 8.º Real Decreto 1445/1982, y con anterioridad Real Decreto 1362/1981. Hay que tener en cuenta, como ya indicamos, que los contratos de trabajo en prácticas y para la formación se inscriben en una lógica diversa.

Ley 13/1982) y la creación de Centros Especiales de Empleo para aquellos minusválidos que no puedan ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales (art. 41 y siguientes Ley 13/1982) (36).

— *Desempleados de ciertas características.* Los perceptores de las prestaciones de desempleo, los que las hubieran agotado y los desempleados agrarios, integran, junto con los menores de veinticinco años, el colectivo al que se reserva la posibilidad de celebrar contratos de trabajo a tiempo parcial (art. 8.º Real Decreto 1445/1982). Por otra parte, se incentiva la contratación de trabajadores desempleados que hayan agotado las prestaciones de desempleo o que sin percibir éstas, lleven al menos seis meses inscritos como parados en las Oficinas de Empleo y tengan responsabilidades familiares (37), mediante la bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, en cuantía dependiente de la duración inicial del contrato y con normas de cautela semejantes a las establecidas en el caso de la contratación temporal (art. 21 y sigs., Real Decreto 1445/1982) (38).

4. LA PROTECCION DEL DESEMPLEO

En materia de protección del desempleo, la LBE ha supuesto una parcial aunque importante reforma. Reforma sobre la que se centran muchas de las críticas a la ley (39), que parten del propio origen de la misma: en la situación normativa de la Seguridad Social, no parece lo más adecuado proceder a una reforma de esta importancia por la vía de una enmienda a la totalidad, con texto alternativo, a un proyecto de ley de la oposición, que, como se sabe, es el origen de la actual LBE (40). Ello alienta la sospecha

(36) Cfr. también las ayudas establecidas por la Orden de 15-II-1983 (BOE de 16 de febrero).

(37) A estos efectos, se entiende por responsabilidades familiares el tener, al menos, un familiar a su cargo por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, inclusive.

(38) Las medidas dirigidas a las mujeres con responsabilidades familiares, se sitúan en una perspectiva distinta, incentivando el trabajo autónomo, facilitando la formación profesional o promoviendo los servicios sociales precisos para la incorporación de la mujer a la actividad laboral.

(39) Cfr. M. ALONSO OLEA, «El paro forzoso y su aseguramiento», en *RSS*, número 15, 1982, págs. 47 y sigs, y J. GALIANA MORENO, «Notas sobre el nuevo régimen de desempleo», en *RPS*, núm. 129, 1981, págs. 45 y sigs.

(40) Cfr. F. DURÁN LÓPEZ, F. RODRÍGUEZ SAÑUDO y A. MARTÍN VALVERDE, «Evolución del derecho de la Seguridad Social», en *Papeles de Economía Española*, números 12-13, 1982, pág. 183.

de una cierta precipitación y determina la ausencia de una adecuada conexión de la reforma con el conjunto normativo del sistema de la Seguridad Social, sin la necesaria visión orgánica y de conjunto, por tanto, que debería haber presidido la misma. Así, no se plantea una modificación del título correspondiente a la protección del desempleo de la Ley General de la Seguridad Social, sino que se procede a una nueva regulación del tema, parte de la cual deroga dicho título, así como la base duodécima de la Ley de Bases de 1963 y otras normas referentes a la misma contingencia. Por otro lado, se trata de extraer la regulación del desempleo del campo de la Seguridad Social, conectándola con la política de empleo y con la normativa sobre colocación. Esta opción resulta discutible, existiendo argumentos en pro y en contra de la misma. Pero, en todo caso, si se realiza, no debe de hacerse de forma incompleta como se ha hecho: el Reglamento de Prestaciones de Desempleo (aprobado, en desarrollo de la Ley, por el Real Decreto 920/1981, de 24 de abril) es una norma claramente incluíble en el núcleo normativo de la Seguridad Social, y la propia LBE considera el desempleo como una contingencia protegible en la perspectiva del sistema protector de la Seguridad Social, manteniéndose, por lo demás, la estructura de la cotización y la recaudación de la misma conjuntamente con las restantes contribuciones sociales (aunque la cuota de desempleo se atribuya al INEM). Ello determina que el INEM, que no tiene el carácter de Entidad Gestora de la Seguridad Social, esté gestionando una contingencia protegida por la misma, lo que exige mantener un importante flujo de informaciones entre el Instituto y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. Sin olvidar tampoco los flujos financieros, porque en las actuales condiciones de empleo la financiación por vía contributiva del Seguro de Desempleo es claramente insuficiente.

Sin entrar, lógicamente, en la descripción y estudio del régimen del desempleo, tal como resulta de la LBE y del RPD, hay que indicar que las novedades más importantes del mismo son las siguientes:

- En primer lugar, una clara *orientación restrictiva* en cuanto a la protección del desempleo, que se manifiesta tanto en la identificación del desempleo protegible (41), como en el alcance y duración de las prestaciones,

(41) Cfr. M. RODRÍGUEZ PIÑERO y S. GONZÁLEZ ORTEGA, «La extinción del contrato de trabajo y el desempleo», en *RSS*, núm. 12, 1981, pág. 36. Hacen referencia los autores a que se fuerza al trabajador a una «diligencia especial en la conservación del empleo», entendiéndose en caso contrario que el cese es voluntario, y a la exigencia de reconocimiento expreso del carácter improcedente del despido en conciliación, para tener derecho a la protección por desempleo (pág. 59), criticando la in-

que ha provocado una caída en la tasa de cobertura del desempleo (42).

● En segundo lugar, y ésta es sin duda la innovación más importante, *se institucionaliza un subsidio de carácter asistencial*, «una prestación complementaria de carácter general y reglado» (43). Ello ha servido para paliar, en alguna medida, la caída de la tasa de cobertura del desempleo, pero no parece que compense totalmente dicha caída (44).

● En tercer lugar, se produce *en materia de financiación una importante intervención del Estado*, cuya aportación de recursos, con cargo a sus fondos generales, para la financiación de la protección del desempleo, ha crecido en gran medida a partir del nuevo régimen diseñado en la LBE y en su RPD (45).

Por otra parte, la protección por desempleo se ha extendido a los trabajadores por cuenta ajena, de carácter fijo, del Régimen Agrario (46), quedando todavía pendiente de una reforma definitiva el problema del desempleo agrícola en su conjunto (47). Finalmente, hay que indicar que el Real Decreto 1445/1982 unifica la normativa precedente acerca de la posibilidad

justicia que esta orientación restrictiva supone, por la creciente «eventualización» del empleo.

(42) Cfr. J. M. ZUFIAUR, «Desempleo en España. Situación actual», en *Empleo y crisis económica*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1982, pág. 78. También A. DESDENTADO y I. CRUZ ROCHE, «Las prestaciones del desempleo ante la crisis», en *Papeles de Economía Española*, núms. 12-13, 1982, págs. 317 y sigs. ALONSO OLEA (*op. cit.*, pág. 68) hace referencia a la orientación restrictiva en cuanto a la compatibilidad de las prestaciones con las pensiones, a la que también se refiere GALIANA (*op. cit.*, pág. 65). Este último autor hace referencia, asimismo, a la novedad que supone el artículo 22.5 LBE al ordenar que el cómputo de los períodos máximos de percepción de las prestaciones no se suspenderá «por la circunstancia de que durante los mismos el trabajador haya pasado a la situación de incapacidad laboral transitoria» (pág. 63).

(43) Cfr. GALIANA, *op. cit.*, pág. 72; ALONSO OLEA, *op. cit.*, pág. 66. El Real Decreto-Ley 1/1982, de 15 de enero, creó un Fondo Especial de Protección al Desempleo, para atender situaciones de carácter extraordinario y urgente no contempladas en la LBE, durante 1982. El Fondo fue prorrogado, hasta agotar el remanente, por Real Decreto-Ley 83/1982, de 29 de diciembre.

(44) Cfr. DESDENTADO y CRUZ ROCHE, *op. cit.*, pág. 318.

(45) Cfr. artículo 29 LBE. M. ALONSO OLEA, *op. cit.*, pág. 73.

(46) Cfr. artículo 16.2 LBE. El Real Decreto 1469/1981, de 19 de junio, regula la protección por desempleo de los trabajadores agrícolas fijos y ha sido desarrollado por Orden de 15-II-1982 y por Orden de 30-IV-1982.

(47) Cuya regulación más importante es la contenida en el Real Decreto 448/1978, de 11 de marzo, de coordinación de acciones para mitigar el desempleo agrario estacional (empleo comunitario).

de que los trabajadores perceptores del subsidio de desempleo sean requeridos para la realización de trabajos temporales de colaboración social por parte de las Administraciones Públicas (48). Estas (tanto la Administración Central, como la Local e Institucional y la Autonómica) pueden, pues, para trabajos de utilidad social que «redundan en beneficio de la comunidad», y por una duración máxima de cinco meses, requerir de las Oficinas de Empleo los trabajadores desempleados que precisen, comprometiéndose a abonar a los mismos la diferencia entre la prestación de desempleo que viniesen percibiendo y el importe total de la base para el cálculo de la misma. Los trabajadores, a su vez, están obligados a realizar los trabajos de colaboración social para los que sean seleccionados, siempre que coincidan con sus aptitudes físicas y profesionales, provocando la «renuncia no motivada» de los mismos la suspensión de las prestaciones de desempleo durante un período de seis meses.

Una última observación: en las actuales perspectivas de reforma del Derecho de la Seguridad Social, sobre todo si se plantea la elaboración de un «Código» o de una auténtica «Ley General», debería procederse a la incorporación a la misma del contenido de la LBE, en lo relativo a la protección del desempleo, reabsorbiendo así la legislación de Seguridad Social la normativa reguladora de esta contingencia, cada vez más conectada, además, con otras de las protegidas en el sistema de Seguridad Social (sobre todo la vejez, dado que cada vez es más frecuente, por ejemplo, el adelanto de la edad de jubilación de los trabajadores desempleados) (49).

5. LAS RECONVERSIONES INDUSTRIALES

Los procesos de reconversión industrial puestos en marcha en muchos países, constituyen, con mayor o menor intensidad según su configuración y, digamos, su grado de «acabado», un sustitutivo parcial y provisional de la planificación económica (50). Son, por así decirlo, una porción de pla-

(48) Artículos 38 y siguientes Real Decreto 1445/1982. Con anterioridad esta materia estaba regulada por Real Decreto 2544/1979, de 19 de octubre, y por Real Decreto 421/1980, de 8 de febrero.

(49) Cfr. DURÁN LÓPEZ, RODRÍGUEZ SAÑUDO y MARTÍN VALVERDE, *op. cit.*, pág. 185.

(50) Cfr. RAVENNA, intervención en la mesa redonda sobre «La disciplina della mobilità nelle leggi sulla riconversione industriale e l'evoluzione del diritto del lavoro», en *Riv. Giur. Lav.*, I, 1978, pág. 528. También M. D'ANTONA, «La disciplina della mobilità dei lavoratori nelle leggi sulla riconversione industriale», en *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, a cargo de De Luca Tamajo y Ventura, Ed. Jovene, Nápoles, 1979, página 4.

nificación que se introduce en el sistema económico. Esto nos está indicando ya que su validez no es solamente coyuntural, y que las reconversiones industriales caracterizarán de manera permanente el sistema capitalista (51), habiendo llegado a afirmarse que su aceleración actual no es temporal, sino permanente e incluso progresiva (52).

Por otro lado, ello nos sugiere también que las reconversiones industriales son un instrumento fundamental de la política industrial. Lo cual, teniendo en cuenta la ausencia de una planificación global, no deja de plantear problemas y de suscitar graves objeciones. La primera y fundamental es que la ausencia de un planteamiento de conjunto de la reestructuración del sistema industrial, provoque una selección de los sectores a reconvertir más inspirada por decisiones políticas arbitrarias y por presiones de fuerzas económicas o sociales interesadas (53), que por un conocimiento a fondo, con la suficiente información, de las diversas situaciones sectoriales y su incidencia en el conjunto de la economía del país. Y la segunda es que las reconversiones queden reducidas a una perspectiva puramente empresarial, viniendo programadas por los propios grupos empresariales afectados, y utilizando sólo instrumentos tradicionales para el resanamiento de la situación económica de las empresas (incentivos económicos para dimisiones voluntarias o jubilaciones anticipadas, escalonamiento en el tiempo de la supresión de secciones o sectores de la empresa, recurso masivo a suspensiones o reducciones de jornada y a los fondos de protección del desempleo) (54), escasamente efectivos para conseguir los objetivos de una auténtica política industrial dirigida a la reconversión racional de las estructuras productivas.

Por lo demás, desde el punto de vista de la movilidad de la mano de obra a través de los procesos de reconversión industrial, se plantean también dos graves objeciones:

- Primera, que predisponiendo esas medidas de movilidad, cuando en ellas se contempla el paso directo de trabajadores de una ocupación a otra, se está facilitando la permanencia en el empleo de trabajadores ya ocupados, sin ofrecer posibilidades de ocupación a trabajadores desempleados

(51) En ello pone el acento LYON CAEN, *Ristrutturazione delle imprese*, cit., página 1. También D'ANTONA, *loc. cit.*, y VENTURA, *La disciplina della mobilità...*, mesa redonda citada, pág. 527.

(52) Cfr. P. RANCI, «La legge sulla riconversione come strumento di politica industriale», en *Riconversione e politica industriale*, Ed. F. Angeli, Milán, 1980, pág. 26.

(53) Cfr. M. NAPOLI, «Per un uso sindacale della legge sulla riconversione industriale», en *Prospettiva Sindacale*, núm. 27, 1978, pág. 10.

(54) Cfr. D'ANTONA, *op. cit.*, págs. 5 y 13.

(sobre todo a quienes esperan acceder a su primer empleo) y teniendo, por tanto, de manera inmediata un escaso efecto redistributivo. Frente a ello, sin embargo, y sin ignorar la carga problemática aquí implícita, hay que tener en cuenta que, en el conjunto del sistema económico, el incremento de la movilidad disminuye el tiempo medio de desempleo de los desocupados (55), y que los trabajadores ocupados son portadores de un patrimonio de profesionalidad y de experiencia cuya dispersión es una evidente pérdida de riqueza para la colectividad (56).

● Y segunda, que ante la subsistencia de desigualdades territoriales importantes que implican diferentes niveles de desarrollo y de industrialización entre comunidades de un mismo país los procesos de reconversión industrial tienen un carácter discriminatorio para las regiones más desfavorecidas. Promoviendo y facilitando la reconversión industrial, en efecto, la promueven y facilitan en sus actuales localizaciones territoriales, actuando en beneficio de los territorios desarrollados y en perjuicio de los subdesarrollados (57). Basta contemplar los planes de reconversión industrial aprobados hasta ahora en nuestro país, para convencerse de la gravedad de esta objeción, sobre todo si se tienen en cuenta los ingentes recursos económicos dedicados a la financiación de los citados planes (58). Este dato, que no se puede desconocer, aboga una vez más por una planificación de conjunto del sistema económico de nuestro país, en la que se contengan las compensaciones adecuadas para las regiones deprimidas.

Hechas estas observaciones generales, hay que indicar también que para que las reconversiones industriales sean efectivas, no pueden consistir sólo, como a veces se pretende, en la predisposición de mecanismos para la reducción de los costos salariales y para el acopio ingente de fondos públicos con los que «reflotar» empresas en crisis (59); hay, por el contrario, que ir más allá de los puros aspectos monetarios. Por otra parte, requisito esencial para esa efectividad es también y sobre todo, que venga garantizado un

(55) Cfr. E. TARANTELLI, *Il ruolo economico del sindacato*, Ed. Laterza, Bari, 1978, pág. 177.

(56) Cfr. G. GIUGNI, «Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento», en *Riv. Giur. Lav.*, I, 1976, pág. 640.

(57) Cfr. RANCI, *op. cit.*, pág. 31.

(58) Por ejemplo, el importe de los créditos, préstamos, avales y aportaciones de capital previstos en el Real Decreto 878/1981, de 8 de mayo, para la reconversión de la siderurgia integral (cuyo plan alcanza hasta el 31-XII-1985), supera los 186.000 millones de pesetas.

(59) Cfr. LYON CAEN, *op. cit.*, pág. 1, y SCHMIDT y GUIDICI, «Occupazione e lavoro sono realmente una priorità?», en *Quaderni di Rassegna Sindacale*, núm. 94, 1982, pág. 179.

adecuado protagonismo sindical tanto en el momento de la elaboración de los planes de reconversión como en el de la gestión, seguimiento y control de los mismos. Protagonismo necesario por varias razones:

— Para evitar una conducción burocrática del proceso de reconversión, que lo haría en gran parte ineficaz y que permitiría que prevalecieran decisiones adoptadas en sede política o clientelar, arbitrarias o al menos no debidamente justificadas.

— Para que el sindicato obtenga las garantías precisas, en términos de política industrial a medio plazo, que justifiquen su apertura a una mayor movilidad de la fuerza de trabajo, y

— Para que el propio sindicato, finalmente, pueda vencer las resistencias de los trabajadores afectados a abandonar una óptica individualista y puramente economicista, lo que permitiría superar la visión de los trabajadores como acreedores de la empresa, para poner el acento en la intervención sindical en los órganos de gestión de la misma cuando está en dificultad, con vistas a asegurar su viabilidad (60).

¿Cómo apreciar a la luz de todas estas consideraciones la normativa española sobre reconversiones industriales? La primera crítica la sugiere ya el título: la reconversión industrial, como sucede también en otros países, se aplica sólo a la industria, dejando fuera todo el sector productivo de la agricultura, necesitado también en ocasiones de profundas reestructuraciones y excluido, sin embargo, del ingente acopio de fondos públicos dirigidos a la reconversión industrial (61).

Junto a ello, y más en concreto, como datos más llamativos de la ley, en lo que ahora nos interesa, habría que resaltar la opción por un modelo de *planificación triangular*, que quizás sea el más efectivo (62): la aplicación

(60) Cfr. RODRÍGUEZ PIÑERO, *Derecho del Trabajo y crisis económica*, cit., pág. 12.

(61) Los sectores en crisis, junto a ser «industriales», han de ser de «interés general», como requiere el artículo 1.1 de la Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas para la reconversión industrial, lo cual plantea problemas interpretativos no desdeñables: ¿Quién decide la calificación de un sector como de «interés general»? ¿Es el Gobierno el único competente al respecto, o se requiere el acuerdo también de asociaciones empresariales y centrales sindicales? ¿El acuerdo de éstas en calificar a un sector de interés general ha de ser aceptado por el Gobierno, o puede éste negar tal calificación? ¿Cómo puede articularse la oposición a la consideración (o a la no consideración) de un sector como de interés general? Problemas interpretativos que deberían ser abordados expresamente a la hora de proceder a la emanación de una normativa más estable y articulada de las reconversiones industriales.

(62) Junto al cual existen otros dos posibles modelos: la programación o planificación bilateral-pública, bien entre Gobierno y sindicatos, dejando fuera a las asociaciones patronales, bien entre éstas y el Gobierno, dejando fuera a los sindica-

de las medidas contenidas en la misma, se hace tras la negociación y elaboración de un plan por parte de sindicatos, asociaciones empresariales y administración. Con una salvedad: la administración se reserva la iniciativa para promover la negociación, y la capacidad de decisión en caso de que esa negociación no fructifique, en aquellos sectores básicos en los que «concurran circunstancias especiales». La apreciación de estas circunstancias, y la caracterización como básicos de determinados sectores, parece que queda a criterio de la propia administración, si bien no puede ser un criterio discrecional, y además la decisión administrativa ha de ser justificada y fundamentada y debe quedar sometida a los controles jurisdiccionales correspondientes (y, lógicamente, a la exigencia de las oportunas responsabilidades políticas).

Esta participación sindical en la elaboración del plan, sin embargo, no se mantiene en el momento de decidir la aplicación del mismo a las empresas del sector: esa aplicación se produce tras la elaboración de un programa por las propias empresas, que debe solamente ser aprobado por la administración. Pienso que debería exigirse la participación sindical en la elaboración del programa, configurando legalmente el carácter pactado de éste, sin que sea bastante la exigencia contenida en algunos planes de reconversión de que las empresas que vayan a acogerse a las medidas previstas en los mismos respeten determinados acuerdos complementarios negociados con las centrales sindicales (63). Mayor gravedad reviste, sin embargo, la exclusión de sindicatos, y también en este caso de asociaciones empresariales, de los órganos ejecutivos de los diversos planes de reconversión, configurados legalmente como de estructura puramente burocrática y no participativa. Y ello tampoco es compensado, en mi opinión, por la eventual existencia de órganos de seguimiento y control de la evolución de las previsiones y directrices del plan. Pienso que la presencia sindical debe asegurarse en todas las fases por las que atraviesa el proceso de reconversión. Sólo así puede asegurarse una auténtica disponibilidad de los sindicatos y una política de

tos; y la programación o planificación bilateral-privada, en la que la fijación de los objetivos de la planificación sectorial se confía a los acuerdos entre sindicatos y asociaciones patronales, dejando a los poderes públicos un papel puramente ejecutivo y de financiación. Cfr. M. NAPOLI, *op. cit.*, pág. 12.

(63) O exigiendo el respeto del propio ANE. Cfr. Real Decreto 878/1981, de 8 de mayo, de reconversión de la siderurgia integral, artículo 14; Real Decreto 2010/1981, de 3 de agosto, de reconversión del sector textil, artículo 6; Real Decreto 2793/1981, de 19 de octubre, de reconversión del sector de equipos electrónicos para la industria de automoción, artículo 6; Real Decreto 608/1982, de 5 de marzo, de reconversión del sector de semitransformados de cobre y sus aleaciones, artículo 11.

reconversiones que vaya más allá de la simple utilización de fondos públicos para asegurar la subsistencia o la reflotación de empresas en dificultad.

En cuanto al fondo de las medidas previstas para la reconversión, el contenido de la ley es, cuanto menos, desilusionante. El legislador español no puede decirse que haya realizado un esfuerzo imaginativo, ni desde el punto de vista del Derecho Mercantil, ni desde el punto de vista del Derecho Financiero, ni mucho menos desde el punto de vista del Derecho del Trabajo. Las medidas relativas al Derecho Mercantil no pasan de la escueta posibilidad, escasamente utilizada, por lo demás, en los planes de reconversión hasta ahora aprobados (64), de constituir sociedades y otras formas de asociación «que tengan por objeto exclusivo intervenir en las operaciones de reconversión de un sector». Ni siquiera se llega, y pienso que eso sería lo mínimo, a alterar la estructura societaria, imponiendo la participación sindical en los órganos de la misma, de aquellas empresas que disfruten de fondos públicos para superar sus dificultades o proceder a su reconversión. Las medidas crediticias y tributarias constituyen, por lo demás, el núcleo fundamental de la regulación de las reconversiones, cuando el recurso a los fondos públicos es, sin duda, el más fácil y el menos imaginativo de los que podían plantearse.

Las medidas laborales, finalmente, tampoco ofrecen mayores novedades. Tratando de sistematizar, nos encontramos con que, en la previsión legislativa, tales medidas se limitan a las siguientes:

1. En primer lugar, las que se dirigen a facilitar la modificación, suspensión o extinción de las relaciones de trabajo y la movilidad geográfica de los trabajadores, considerando que la declaración de un sector en reconversión constituye causa tecnológica o económica, o en su caso técnica u organizativa, a esos efectos (art. 5.º). Ello implica que la autoridad laboral ha de apreciar la subsistencia de tales causas a los efectos de los artículos 41, 47 y 51 ET, si bien las decisiones empresariales han de producirse de conformidad con los objetivos y normas de procedimiento establecidos en el plan e incluidos en el Real Decreto de reconversión. Los Reales Decretos hasta ahora aprobados no contienen, sin embargo, como hubiera sido de esperar, mayores precisiones ni otras previsiones al respecto, por lo que no existe por lo general una planificación de la movilidad geográfica o de la

(64) Cfr. Real Decreto 2206/1980, de 3 de octubre, de reconversión del sector de aceros especiales, que crea la sociedad Aceriales, S. A.

(65) LYON CAEN (*op. cit.*, págs. 1, 3 y 6) resalta la importancia, en los procesos de reconversión, de la posibilidad de modificación de las condiciones de trabajo discricionalmente por parte del empresario, llegando incluso a considerarse la prestación de trabajo como una prestación de contenido variable.

posibilidad de modificación de condiciones de trabajo o de suspensión o extinción de las relaciones laborales, en el seno de los procesos de reconversión. Quizás ello sea indicativo de la falta de sensibilidad empresarial hacia estas posibilidades, sobre todo la movilidad geográfica y la modificación de condiciones de trabajo (esta última de gran importancia para los procesos de reconversión) (65), oscurecidas por las pretensiones de apoyo financiero y de simple supresión «indolora» de puestos de trabajo.

2. En segundo lugar, las que permiten a la Administración fijar las condiciones de trabajo (o mejor, el régimen unitario o no de las mismas) aplicables a los trabajadores en los casos de fusiones, segregaciones, asociaciones o agrupaciones de empresas. Esta es una norma que plantea considerables problemas interpretativos, fundamentalmente los que hacen referencia a la necesidad o no del respeto de determinadas normas inderogables del Derecho del Trabajo, como las referentes a la transmisión de empresa o al período de prueba. En todo caso, la exigencia de respeto de la antigüedad de cada trabajador, limita considerablemente el alcance de la previsión normativa, y cierra la vía a soluciones más imaginativas que traten de incentivar, por ejemplo, los procesos de absorción de empresas en dificultad por otras rentables, eximiendo a éstas de la carga de aceptar la antigüedad de los trabajadores, y manteniendo si acaso para éstos las ventajas de la misma, con cargo a fondos públicos (66). Por otra parte, el Real Decreto de reconversión puede establecer también «normas especiales con las correspondientes garantías económicas y jurídicas sobre transferencias de personal entre distintas empresas del sector». También aquí se plantea la duda de si esas normas especiales pueden derogar, para facilitar los procesos de reconversión, las normas al respecto establecidas en el ET. En todo caso, la ausencia de previsiones en este sentido, hasta ahora, en los Reales Decretos de reconversión, vuelve a poner de manifiesto la preferente preocupación por

(66) El mantenimiento de las ventajas de la antigüedad, que en algunos casos parece obligado, dificulta grandemente la asunción de los trabajadores por una nueva empresa. La solución, a corto plazo, puede estar, conforme a la propuesta de GIUGNI (*La disciplina della mobilità*, mesa redonda citada, pág. 533), en una fiscalización de las cargas derivadas de la antigüedad, de forma tal que se reconocieran al trabajador las ventajas conectadas con la misma, pero las cargas correspondientes no gravaran sobre la nueva empresa. Ello tiene evidentemente un costo elevado, pero que, como ha indicado el mismo autor, no sería demasiado importante en relación con el mar estadístico en el que operan las grandes cantidades de los desembolsos asistenciales. A medio plazo, sin embargo, se hace precisa en todo caso una reforma de la normativa legal y convencional de la antigüedad, que procure que no se configure como elemento de penalización de la movilidad. En esa línea se orienta ya el artículo 25.2 ET, y comienzan a orientarse también algunos convenios colectivos.

las medidas crediticias y de facilitación de la expulsión «indolora» de trabajadores excedentes (67).

3. Estas medidas de facilitación, en tercer lugar, consisten casi exclusivamente en la previsión de jubilaciones anticipadas, a partir de los sesenta años, financiadas casi a partes iguales por las empresas y por el Plan de Inversiones de Protección al Trabajo (68). Por otra parte, sin poner en duda el costo económico de la extinción de la relación de trabajo, y sin buscar, por tanto, soluciones alternativas al mismo, se facilita también para las empresas la asunción de dicho costo, permitiéndose el fraccionamiento de las correspondientes indemnizaciones. Y, por último, en los casos de sus-

(67) Quizá, como excepción, habría que reseñar el caso del ofrecimiento unilateral de Aceriales a la Dirección General de Empleo, para hacerse cargo de los trabajadores que causen baja en las empresas y tratar de conseguir su recolocación. Surgen dudas, sin embargo, sobre el valor de tal ofrecimiento y sobre algunos aspectos del mismo, como el carácter civil de la relación con los trabajadores que se pretende y la financiación del sistema con las indemnizaciones legales percibidas por los trabajadores. Cfr. J. CRUZ VILLALÓN, «Aspectos jurídicos de las reconversiones industriales», en el volumen *Derecho del Trabajo, reorganización del sistema productivo y movilidad*, en prensa, y J. A. SAGARDOY, «Reconversión industrial y empleo», en *Empleo y crisis económica*, cit., págs. 56 y sigs.

(68) Estas jubilaciones anticipadas vienen previstas en prácticamente todas las reconversiones industriales aprobadas, y se dirigen a aquellos trabajadores de sesenta o más años que cesen en sus empresas como consecuencia de la aplicación del plan de reconversión. Se conceden, a estos trabajadores, ayudas equivalentes a la jubilación del Régimen General y en la cuantía que les hubiera correspondido en dicho Régimen a los sesenta y cinco años, actualizándose anualmente hasta el cumplimiento de esa edad. Por otra parte, se siguen pagando al Régimen General las cuotas que le hubieran correspondido al trabajador caso de continuar en activo, aplicándose el tipo único vigente a la base reguladora que haya servido para determinar la ayuda equivalente de jubilación voluntaria (incrementada en un 30 por 100 el primer año). La financiación de estas ayudas corre en un 55 por 100 a cargo de las empresas y en un 45 por 100 a cargo del Plan de Inversiones de Protección al Trabajo (salvo en la siderurgia integral, en que dicha financiación se distribuye al 50 por 100 entre ambas fuentes). Cfr. Real Decreto 2046/1981, de 3 de agosto (aceros especiales), artículo 4; Real Decreto 878/1981, de 8 de mayo (siderurgia integral), artículo 16; Real Decreto 2010/1981, de 3 de agosto (textil), artículo 4; Real Decreto 2793/1981, de 19 de octubre (equipos eléctricos para la industria de automoción), artículo 5; Real Decreto 608/1982, de 5 de marzo (semitransformados de cobre y sus aleaciones), artículo 9; Real Decreto 643/1982, de 26 de febrero (construcción naval), artículo 9; Real Decreto 769/1982, de 26 de marzo (componentes electrónicos), artículo 11; Real Decreto 917/1982, de 26 de marzo (aceros comunes, fabricantes de redondos y perfiles ligeros), artículo 8; Real Decreto 1002/1982, de 14 de mayo (fabricación de calzado e industria auxiliar), artículo 7; Real Decreto 1788/1982, de 18 de junio (fabricación de forja pesada por estampación), artículo 6.

pensión de relaciones o reducción de jornada, las empresas pueden venir eximidas del pago de las cotizaciones sociales previstas para estas situaciones en la Ley Básica de Empleo.

Los planes de reconversión aprobados hasta ahora, no contienen apenas innovaciones reseñables en relación con estos temas (69). Las medidas laborales no pasan de incentivar y financiar parcialmente jubilaciones anticipadas y de facilitar la financiación de los costos económicos del cese de mano de obra (o de reducir el de las suspensiones o reducciones de jornada). Todas ellas, simples medidas indoloras de expulsión de mano de obra y de pérdida neta, por consiguiente, de puestos de trabajo, que ponen de manifiesto la ausencia total de una política activa de mano de obra, y la necesidad de «repensar» enteramente el marco de las reconversiones industriales incluso en su limitado papel de sustitutivo parcial de la planificación (70).

FEDERICO DURÁN LÓPEZ

(69) Los planes aprobados hasta ahora son los reseñados en la nota anterior, más el referente al sector de electrodomésticos de línea blanca, aprobado por Real Decreto 2200/1980, de 26 de septiembre.

(70) Sólo en un caso reciente, el de la reconversión del sector fabricante de calzado e industria auxiliar (Real Decreto 1002/1982), parece comenzarse a avanzar por otra vía, previéndose ayudas para la modificación de la organización del trabajo y para la formación y reconversión profesional (art. 5, g y h), y encargándose al INEM, aparte de la colaboración en las actividades de formación profesional, un estudio sectorial de los problemas de la misma en los diferentes puestos de trabajo de esta industria. Al mismo tiempo, una norma también importante y novedosa es la que impone a las empresas que deseen acogerse al Plan el compromiso de dedicar a investigación, diseño y calidad al menos el 1 por 100 de su facturación, existiendo también el compromiso de implantar, caso de no tenerlo implantado, un sistema de trabajo a tiempo medido (art. 9.2, g y h).