

## Reconversiones industriales: Balance provisional de un privilegio

Sumario: A) *Antecedentes*. B) *Breve esquema procedimental de la Ley 27/1984*. C) *Las opciones de la ley*. 1. *Sectores en crisis versus crisis general*. 2. *Reconversión sectorial versus regulación de empleo*. 3. *Movilidad interna versus movilidad externa*. 4. *Reconversión industrial versus reconversión agrícola*. 5. *Dirección central versus dirección regional*. 6. *Participación sindical versus control sindical*. 7. *Sector privado versus sector público*. 8. *«Subvertionstätigkeit» versus «workable competition»*. D) *Reflexiones finales*.

### A) ANTECEDENTES

El fenómeno de la crisis económica mundial ha significado en Europa el hundimiento de sectores industriales de gran solera y prestigio, incapaces repentinamente de competir con los precios y la avanzada tecnología de los países de la cuenca del Pacífico y de países en vías de desarrollo con bajos costes salariales. La siderurgia, el textil, los grandes astilleros europeos, se han encontrado paulatinamente con una sobreproducción que no encontraba salida, y han debido reducir su actividad y buscar nuevos horizontes. La reconversión industrial ha constituido, pues, un problema europeo, de países muy industrializados a los que la crisis afectó a la baja, mientras simultáneamente los Estados Unidos se negaban a asumir una «política industrial» que de alguna forma planificara las ayudas públicas a las empresas en apuros, y en el Japón se contemplaba una planificación expansiva que, como el reverso de la moneda europea, excitaba la crisis de nuestro continente.

En España, la crisis mundial y la crisis de los sectores tradicionales de la industria se han superpuesto además a la crisis política de la caída de la dictadura. Una regulación jurídica paulatinamente más sólida ha intentado hacer frente a la situación, partiendo de la premisa de una estructura industrial más anticuada y menos competitiva que las vecinas, por el largo sueño de la autarquía. Las presentes reflexiones ofrecen una panorámica crítica de esa experiencia, desde la atalaya de la última ley sobre la materia, cuya vigencia acaba de finalizar recientemente.

En efecto, la disposición final segunda de la Ley de Reconversión y Reindustrialización 27/1984, de 26 de julio (en adelante, LRR), indicaba que el período de aplicación de la misma finalizaría el 31 de diciembre de 1986, aunque disponiendo la supervivencia de las normas sobre promoción tecnológica

y de las de desarrollo reglamentario de la propia ley. De ahí que sea éste un buen momento para analizar los resultados que la política de reconversiones industriales ha tenido en España, desde las primeras medidas sectoriales en 1980 hasta ese punto final siete años después; que dicho término sea definitivo es cosa aún dudosa, pues la crisis no acaba de terminar, y quizá por ello se venga hablando de una «segunda» reconversión y se estimó conveniente prorrogar la eficacia de la LRR durante un año más<sup>1</sup>. Así, nos hallamos en una situación algo confusa, un adjetivo que siempre ha acompañado a la problemática de las reconversiones en nuestro país; mientras tanto el Gobierno, compelido por la CEE, ha volcado su atención en las actuaciones de carácter territorial, a partir de la Ley 50/1985 y su Reglamento 1535/1987, sobre incentivos regionales, en donde se corrigen algunas distorsiones que vamos a examinar en la LRR, estableciendo, por ejemplo, la coordinación de las ayudas emanadas de las diversas Administraciones, o la exclusión de sectores y empresas cuyo desarrollo no contribuya al logro de los objetivos establecidos en cada zona promocionable.

El 26 de septiembre de 1980 se dicta el primer Decreto declarando a un sector en *reconversión*, el de electrodomésticos de línea blanca, seguido el 3 de octubre del mismo año por otro Decreto sobre aceros especiales, y otro más el 8 de mayo de 1981 sobre siderurgia integral. La flamante democracia española estrenaba así una política de crisis que se había ido posponiendo durante cinco años de la transición (muerte del dictador-primer gobierno constitucional); tras ellos, cuatro normas de rango legal, a una por año<sup>2</sup>, y numerosos sectores industriales más declarados en reconversión<sup>3</sup>, configuran la radiografía del fenómeno en los siete años que vamos a examinar.

Como antesala de ese conjunto podríamos citar el III Plan de Desarrollo Económico y Social de 1972 y su Decreto 3090/1972 sobre política de empleo, que ya consideraban objetivo de la política económica «una mejora de la estructura y eficiencia de los procesos productivos», eufemismo que dará lugar a los primeros Decretos de reestructuración, los del sector textil yutero<sup>4</sup>, harinas panificables y sémolas<sup>5</sup>, minería del carbón<sup>6</sup>, textil del proceso algodo-

<sup>1</sup> En la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, sobre Presupuestos del Estado para 1987, disposición adicional 42.1.

<sup>2</sup> Decreto-ley 9/1981, de 5 de junio; Ley 21/1982, de 9 de junio; Decreto-ley 8/1983, de 20 de noviembre; Ley 27/1984, de 26 de julio.

<sup>3</sup> Textil, Decreto 2010/1981; Automoción, Decreto 2793/1981; Semitransformados del Cobre y sus aleaciones, Decreto 608/1982; Construcción Naval, Decretos 643/1982, 1000/1984 y 1271/1984; Componentes Electrónicos, Decreto 769/1982; Aceros Comunes, Decreto 917/1982; Fabricación de Calzados e Industria Auxiliar, Decreto 1002/1982; Forja pesada por estampación, Decreto 1789/1982; Pequeños y Medianos Astilleros, Decreto 736/1983; Grupo de Empresas Explosivos de Río Tinto, Decreto 876/1984; Grupo de Empresas ITT-España, Decreto 1380/1984; Flota Pesquera, Decretos 3240/1984 y 2161/1984; Fertilizantes, Decreto 295/1985. Cfr. para mayores detalles sobre la normativa de desarrollo en cada sector, GARCÍA BECEDAS: *Crisis y reconversión en España*, Madrid, 1987, texto inédito, págs. 528 a 525.

<sup>4</sup> Decreto 729/1973. Antes todavía, como auténtico pionero de la posterior problemática, se había dictado el Plan de Reestructuración del sector textil algodonero, por Decreto 1570/1969, de 10 de julio. La Ley del Fondo Nacional de Protección al Trabajo 45/1960, de 21 de julio, preveía ya la subvención pública a planes de racionalización sectorial aprobados por el Gobierno, con mejoras de la prestación por desempleo.

<sup>5</sup> Decreto 2244/1973.

<sup>6</sup> En verdad traducidos en unas subvenciones al carbon térmico por la Ley 14/1974.

nero<sup>7</sup>, textil lanero<sup>8</sup>, textil sedero<sup>9</sup>, e industrias y despachos de pan<sup>10</sup>. En esos planes «reestructuradores», las medidas laborales, e incluso las restantes medidas no laborales, contienen el germen de las que veremos luego en los planes de reconversión<sup>11</sup>. Constituyen, pues, un importante precedente a tener en cuenta para lo que veremos de seguido, no quizá como una política global de reconversiones, pero sí desde luego como los primeros pasos hacia esa política que asume por fin con claridad un primerísimo puesto en los avatares políticos de la transición a la democracia.

Si ahora comparamos este bosquejo histórico con lo sucedido en otros países y en la Comunidad Económica Europea, podemos extraer de inmediato dos características generales:

1. Los sectores a reconvertir en España son muchísimos más que en el resto de los países occidentales. Países como Estados Unidos o Suiza no han tenido ningún tipo de política de reconversión, siendo lo habitual en Europa el haber establecido algunas medidas para el sector siderúrgico y el naval<sup>12</sup>. La CEE, por su parte, ha establecido medidas de apoyo a la siderurgia, el naval y también el textil. A nuestro parecer, las causas de una política industrial tan superlativa en nuestro país pueden proceder de dos fuentes: una, la tradición intervencionista que la Segunda República primero, y la dictadura de Franco después, habían llegado a consolidar, como se demuestra por la gran cantidad de subvenciones a los polos de desarrollo, zonas de preferente localización industrial, zonas de preferente localización agrícola, zonas, cuencas y comarcas de colonización, etc., que desde 1932 en adelante aparecen in crescendo en los diarios oficiales, mientras Europa y Estados Unidos reaccionan contra similares actitudes al terminar la segunda guerra mundial<sup>13</sup>; y segundo, la pre-

<sup>7</sup> Plan de Actualización y Regulación, Decreto 693/1975. Pero ver, *supra*, nota 4, sobre el plan anterior de 1960.

<sup>8</sup> Plan de Reestructuración y Ordenación, Decreto 694/1975.

<sup>9</sup> Decreto 1243/1976.

<sup>10</sup> Planes de Reestructuración provinciales, Decreto 97/1977.

<sup>11</sup> El DPE 3090/1972 contemplaba un elenco bastante completo. Y así el Decreto 729/1973, de 12 de abril, sobre Plan de Reestructuración del Sector Textil Yutero, establece indemnizaciones por despido, jubilaciones anticipadas, movilidad externa del censo de trabajadores afectado, y cursos de preformación y formación profesional: artículos 11 a 18.

<sup>12</sup> Así, Gran Bretaña, Francia, que además adoptó medidas para la minería del carbón de hulla, y Alemania Federal, e Italia, que extendió también la política reconversora sectorial a los sectores de bienes de equipo, electrónica, moda, química, papel, automóvil y aeronáutica: cfr. INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL: *La política de reconversión industrial en Europa: aspectos laborales*, Madrid, 1985, *passim*.

<sup>13</sup> Cfr. OJEDA: *Programas contra el paro y restauración empresarial*, Madrid, 1985, página 38 y sigs. Las suspicacias en Europa no consiguen, sin embargo, evitar el subvencionismo bajo diversos argumentos y principios, pero da lugar a un fuerte control, como se deduce de la numerosa doctrina emanada en torno al *Subventionsrecht*: cfr., entre otros, BLECKMANN: *Subventionsrecht*, Stuttgart, 1978; SPAGNUOLO VIGORITA: *Problemi giuridici dell'ausilio finanziario pubblico ai privati*, Napoli, 1964; SERRANI: *Lo Stato finanziatore*, Milán, 1971; GALASSO, voz: *Finanziamenti pubblici*, en el «Appendice al Novissimo Digesto Italiano», vol. III, Turín, 1982; GIANNINI: *Il finanziamento delle imprese con le risorse della collettività*, apud VVAA: *Il finanziamento delle imprese*, Milán, 1977, página 119 y sigs.; HENKE: *Das Recht der Wirtschaftssubventionen als öffentliche Vertragsrecht*, Tübingen, 1979. En Italia y Alemania se ha llegado a construir la teorización de las subvenciones públicas a la economía, en las figuras del «mutuo di scopo», el «Subventionsvertrag», etc.: véase MAZZAMUTO: *Il mutuo di scopo e le nuove forme di finanziamento pubblico alle imprese*, «Rivista Critica del Diritto Privato», 3 (1983), pág. 619 y sigs.

tendida autarquía o aislacionismo de nuestro país en el aspecto económico, que cuando declina con la dictadura ha acumulado un fuerte lastre de estructuras obsoletas, escasamente competitivas salvo en lo agrícola, incapaces de resistir la apertura comercial que los demás países exigen junto con la apertura política. Por tanto, la política de reconversiones española es algo más que adaptarse a la competencia de los países asiáticos en textil, siderurgia y naval, y se sustenta en un necesario reajuste *ideológico* que para liberar el mercado aplica, si se me permite la cacofonía, una planificación desplanificadora, es decir, una política industrial calculada para hacer competitiva a nuestra entera economía, al objeto de poder dejar atrás los tiempos del intervencionismo público.

2. Nuestro país marcha atrasado respecto de los demás países que ponen en funcionamiento similares reconversiones. Únicamente el sector textil, ubicado en Cataluña y quizá por ello más consciente de los acontecimientos internacionales, acomete su «reestructuración» en los años setenta, quedando para los años ochenta el resto, mientras en Europa, comenzando por la CEE, se ponen en marcha los mecanismos de ajuste sectorial en los setenta e incluso antes<sup>14</sup>.

La LRR 27/1984, el último marco legal que ha regido las reconversiones en España, consolidaba un procedimiento sustancialmente idéntico al precedente de los primeros años ochenta. Veamos cuál ha sido, en sus principales trazos, ese procedimiento, para luego comentar los puntos conflictivos, las polarizaciones que se han advertido en él.

#### B) BREVE ESQUEMA PROCEDIMENTAL DE LA LEY 27/1984

El factor desencadenante se describe de forma bastante ambigua por el artículo 1.º de la LRR: la declaración de un sector industrial o, excepcionalmente de un grupo de empresas en reconversión, se realizará —dice— cuando dicho sector o grupo de empresas se encuentre en una situación de crisis de especial gravedad y la recuperación del mismo se considere de interés general. Dado que prácticamente toda la industria se ha encontrado inmersa en una fuerte crisis en nuestro país durante los últimos diez años, el elemento objetivo del supuesto pierde importancia y en la práctica serán las consideraciones subjetivas del Gobierno, en base a la importancia del sector y a las presiones políticas, lo verdaderamente determinante. De ahí, quizá, que la elección de los sectores en crisis parezca bastante caprichosa en algunos casos, al volcarse las ayudas públicas ocasionalmente en subsectores como el de semitransformados del cobre, el de componentes electrónicos o forja pesada por estampación —¿y por qué no el sector de fabricación del mueble, en cambio?—, o en grupos de empresas como el de ITT-España o el de Explosivos Río Tinto.

<sup>14</sup> Ya en los años sesenta la siderurgia alemana, por iniciativa propia, puso en marcha medidas de racionalización, diversificación de productos, innovación tecnológica, etc., medidas que luego serían adoptadas en la política industrial de los demás países y de la CEE: cfr. IELSS: *La política de reconversión industrial*, pág. 93. Merece la pena destacar el hecho de que la siderurgia alemana se encuentra fuertemente concentrada en sociedades anónimas que desde la postguerra vienen co-dirigidas por consejos de vigilancia paritarios a virtud de las diversas *Mitbestimmungsgesetze*: un punto de reflexión y contraste con países donde la crisis se ha pretendido gestionar unilateralmente por el poder económico y/o político.

El marco general de cada reconversión se fija en un Plan que elabora y aprueba el Consejo de Ministros: un órgano designado *ad hoc* se encarga de redactarlo, sometándolo o tres controles sucesivos: de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de los Ministerios de Economía, de Industria y de Trabajo, y del propio Gobierno, que finalmente lo promulga mediante Decreto.

El Plan de Reconversión contiene una serie de normas orgánicas, funcionales y procedimentales. Ante todo, crea la Comisión de Control y Seguimiento del Plan, formada por representaciones del Gobierno, de las Comunidades Autónomas, y de las organizaciones patronales y sindicales que, siendo «representativas», hayan además expresado su acuerdo con el Plan, argumento que por su subjetividad bien podría entenderse discriminatorio. Dicha Comisión informa de las solicitudes de acogimiento al Plan por las empresas del sector, sin carácter vinculante, a los tres Ministerios encargados de la alta dirección de las reconversiones.

El Plan puede establecer que las empresas interesadas en acogerse a la reconversión del sector formen parte de una sociedad anónima cuyos estatutos aprueba el Ministerio de Industria y en cuyos órganos se encuentran representados el Gobierno central y los de las Comunidades Autónomas afectadas, para el cumplimiento de los fines que el Plan le asigne y con amplios beneficios fiscales. La duración de dicha sociedad anónima parece que es limitada al tiempo de ejecución del plan, dado que en su denominación ha de ir necesariamente expresado «sociedad en reconversión», pero con todo parece dirigida a unificar y concentrar la actividad económica del sector. No en vano se dedica un capítulo de la LRR a la fusión de sociedades y se excluye de la aplicación de la Ley 110/1963, sobre prohibición de prácticas restrictivas de la competencia, a las prácticas temporales que no sean de unificación de precios. A mi juicio, el legislador parece pretender una agrupación temporal de empresas en forma de cártel con órgano central —lo que nos conduce a la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre uniones y fusiones de empresas—, que concentraría el disperso panorama de pequeñas y medianas empresas característico de la industria española, y a la que no sólo adscribe las bonificaciones fiscales análogas a las establecidas para las uniones y fusiones por la Ley antes mencionada, sino que le permite prácticas prohibidas para forzar a las empresas no integradas a una actitud más proclive al Plan.

El cual puede también prever un Fondo de Promoción de Empleo para los trabajadores de las empresas en reconversión, constituido como una asociación no lucrativa de empresas, patronales y sindicatos integrados en el Plan<sup>15</sup>, en cuyos órganos de gobierno se hallan asimismo presentes las Administraciones públicas intervinientes, y que recibirán financiación pública y privada al objeto de ampliar la cuantía y duración de las prestaciones a los trabajadores que dimitan o suspendan su contrato de trabajo —la normativa es bastante amplia al respecto—, recolocar a esos trabajadores y ofrecerles cursos de formación profesional.

<sup>15</sup> Decreto 335/1984, de 8 de febrero, sobre Fondos de Promoción de Empleo, artículo 2.2.

Como complemento a la reconversión del sector, el Gobierno puede establecer lo que se llama una Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR) al área o áreas del territorio nacional que resulten especialmente afectadas por la crisis de sectores en reconversión; dentro de las cuales se conceden, a las empresas dispuestas a asentarse en ellas creando puestos de trabajo, una serie de beneficios fiscales y de subvenciones públicas: incentivos incompatibles con los otorgados a las empresas en reconversión, lo cual no evita desde luego la picaresca.

Dispuesto así por Decreto el Plan de Reconversión de un sector determinado, con sus diversos órganos, sociedades y asociaciones en su caso, las empresas solicitarán su integración particular en el sistema, para lo cual deberán presentar un programa de aplicación del Plan a sus concretas circunstancias, aportando el informe de los representantes unitarios y de los sindicales reconocidos en la empresa; dicho programa aplicativo vendrá aprobado en su caso por los tres Ministerios responsables (Industria, Economía y Trabajo), con el asesoramiento de la Comisión de Control, según hemos ya visto.

Así queda trazada la panorámica normativa de las reconversiones en nuestro país. Que, si comparada con la de otros países, demuestra una voluntad decididamente planificadora antes que de mero otorgamiento de subvenciones a sectores en crisis para reconvertirse. Veamos ahora cuáles han sido los problemas generados en la ejecución de los Planes.

### C) LAS OPCIONES DE LA LEY

La doctrina ha señalado cómo los sucesivos Gobiernos españoles han optado por un determinado modelo ideológico de reconversión<sup>16</sup>, que envuelve una definición bastante aleatoria de los sectores a reconvertir y numerosas opciones políticas implícitas. En efecto, cuando una reconversión sectorial comienza su andadura en nuestro país, las coordenadas fundamentales han sido ya resueltas en el Plan correspondiente, al más alto nivel central. Una impresionante cifra de ayudas monetarias silencia las discrepancias, pues nadie desea incurrir en la impopularidad de denunciar un sistema que beneficia a amplios colectivos de trabajadores y empresarios, pero esas opciones políticas de que vengo hablando quedan en el trasfondo, se van acumulando con cada nuevo Plan, y terminan por impregnar la propia definición del entero sistema. Vamos a reflexionar sobre algunas de esas opciones, que han creado polarizaciones básicas en la economía y la sociedad; y a través de ellas iremos desgranando las opciones alternativas que podían haberse seguido quizá para mayor equilibrio estructural del conjunto.

#### 1. Sectores en crisis versus crisis general

Se puede decir que la economía de *reconstrucción* que despunta tras la guerra civil no es una economía dirigida a, o por, la competencia mercantil, sino hacia la autarquía, a la autosuficiencia del propio mercado, modesto y de bajos

<sup>16</sup> Cfr. GARCÍA BECEDAS: *Crisis y reconversión*, pág. 411.

salarios. De ahí que la crisis sea de toda la industria española, y no de unos cuantos sectores obsoletos, cuando llega el momento de saturación del mercado interno y se hace necesario salir a competir al mercado internacional, comenzando por el sector textil<sup>17</sup>. Los primeros Planes de Desarrollo de 1963 y 1969<sup>18</sup> no se enfrentan directamente al tema, pero la preocupación por los nuevos tiempos económicos se halla patente, sin embargo, en las leyes sobre uniones y fusiones de empresa sobre prácticas restrictivas de la competencia, ambas de 1963, y en los sucesivos Planes del Fondo Nacional de Protección al Trabajo desde 1960. ¿Por qué, si el problema era general, no se intentó una solución de conjunto? El III Plan de Desarrollo va a intentarlo a principios de los 70, seguramente, pero el enorme desgaste social de la muerte del dictador y el renacimiento de la democracia hará probablemente imposible atacar la crisis durante un período temporal de cuanto menos cinco años, un precioso lustro situado en el ojo de la tormenta y donde los gabinetes ministeriales no están para planteamientos a largo plazo. Las soluciones que el primer gobierno democrático ofrece, ya a comienzos de los 80, continúan siendo de emergencia, con perspectivas inmediatas y localizadas en concretos sectores. De nuevos hemos de hacernos la misma pregunta: ¿por qué no se intentaron ahora soluciones generales? A mi juicio, los paradigmas próximos eran todos sectoriales o parciales: tanto lo realizado hasta el momento en nuestro país, cuanto lo que veíamos en la CEE y en los demás países europeos, eran «reajustes» en lugar de replanteamientos; con la diferencia de que en Europa el gran plan, el Plan Marshall, y toda su circunstancia, había acontecido ya treinta años antes. Pero de todas maneras nos faltaba un paradigma global en vez de sectorial, y ello podría justificar hasta cierto punto la inercia de los primeros gobiernos democráticos, muy debilitados además por el debate fraccional y su condición de mayoría minoritaria. Inercia que continúa con menos justificaciones en los siguientes gobiernos hasta nuestros días. Lo que al principio era impotencia parece transformarse luego en miopía; pero creo que hay otras interpretaciones más plausibles del fenómeno.

Al tiempo que en esos sectores a reconvertir se ensayan fórmulas excepcionales de ayuda a las empresas (*salvataggio*), desatornillando las normas generales sobre regulación de empleo, tributación y cotización a la Seguridad Social, los numerosos sectores al margen de las reconversiones iban a beneficiarse del Derecho de la Emergencia, una fórmula *bis* de aflojar las normas generales en aras del relanzamiento económico. Con ello confirmamos nuestra tendencia a embrollar las cosas creando múltiples ofertas normativas para, como en otro plano demuestra la política internacional de división de países conflictivos, desvirtuar o debilitar el conjunto: si el «doble canal de representación» ha supuesto en las empresas un notable confusiónismo, aumentado considerablemente por el cuádruple canal de representación en el sector público de la Ley 9/1987, ¿cuál puede ser el resultado de una triple normativa para la crisis?

<sup>17</sup> Véanse los detalles concretos de las peculiaridades españolas en GARCÍA BECEDAS, *op. cit.*, pág. 80 y sigs.: desequilibrios entre la industria básica y la transformadora, excesiva utilización financiera de los recursos ajenos, sobredimensionamiento de personal, e importantes crecimientos salariales a partir de los años 60, tras la congelación salarial precedente.

<sup>18</sup> Ley 194/1963, de 28 de diciembre, y 1/1969, de 11 de febrero.

Porque, en efecto, una empresa en crisis puede optar por las normas ordinarias, por las de reconversión o por las de «fomento del empleo». A la primera se le acusa de una rigidez excesiva, mientras a las otras dos se las considera demasiado burocratizadas. En mi opinión, el resultado final de no haber intentado una refundición de la normativa, si se quiere en torno a un punto medio, o de haber mantenido las constantes normativas ordinarias, que no son tan lejanas al ordenamiento europeo común como se piensa, ha sido en primer lugar un derroche del dinero repartido a la manera de «windfall», de una lluvia de mayo que beneficia al albur; pero además ha resentido la credibilidad del ordenamiento, y en especial del Derecho del Trabajo: nadie conoce en las empresas la normativa vigente —el caso de Alúmina-Aluminio lo pone de manifiesto— y, de conocerla, nadie está dispuesto a cumplirla o hacerla cumplir. En consecuencia se genera un recalentamiento sindical y empresarial traducido en la intranquilidad permanente, en la microconflictualidad y la falta de rendimiento, en la desobediencia civil.

## 2. Reconversión sectorial versus regulación de empleo

El artículo 17 LRR dice que la aprobación de un plan de reconversión será considerada como medida causa tecnológica o económica o, en su caso, técnica u organizativa, a los efectos de que las empresas acogidas al mismo puedan modificar, suspender o extinguir las relaciones laborales y aplicar medidas de movilidad geográfica y funcional, de conformidad con los objetivos y normas de procedimiento establecidos en el citado plan. La reconversión significa por ello una elusión de los procedimientos ordinarios en materia de regulación de empleo, pasando de la exigencia de negociar con los representantes de personal y eventualmente obtener el placet de la autoridad laboral en caso de discrepancia, a la presentación de un programa aplicativo acompañando del informe de los representantes unitarios y sindicales, que será aprobado por los Ministerios de Economía, Industria y Trabajo bajo presupuestos de legitimidad previa ligados a la declaración de reconversión aludida por el artículo 17, *supra*, citado. No se trata únicamente de una relativa suavización de los requisitos ordinarios<sup>19</sup>, sino la ubicación de todo el procedimiento ante instancias políticas que operan bajo el imperio de otros parámetros distintos, de carácter económico prevalentemente.

Claro que el artículo 51 LET y el Decreto 696/1980 no son las únicas normas evadidas con la declaración de reconversión. El mismo artículo 17 LRR alude al régimen de la movilidad funcional (arts. 23, 39, 41 y 50 LET), al de la geográfica (arts. 40 y 50 LET), así como al de la suspensión (art. 45 LET); además, el artículo 18 LRR menciona la posibilidad de alterar las garantías laborales en la sucesión de empresas de sectores a reconvertir, e incluso la prohibición sobre prestamismo e intermediación del artículo 43 LET se neutraliza para las organizaciones reconversoras del artículo 7.º y 22 LRR.

<sup>19</sup> Pues los empresarios habían aprendido a utilizar el juego de los dos silencios administrativos en el expediente, que daba lugar a una autorización implícita —cfr. la Sentencia TCT de 30 de enero de 1985—, y sobre todo aprovechaban la mala definición de la regulación de empleo de nuestro país para despedir en sucesión por la fórmula del despido improcedente, hasta que la jurisprudencia ha creado la figura del despido nulo por fraude de ley.

Todo ello en beneficio de las empresas acogidas al plan, de donde las no acogidas que pertenezcan, sin embargo, al mismo sector en reconversión se hallarán diferenciadas en el trato —¿quizá discriminadas?— por la falta de un mero trámite burocrático en definitivas cuentas.

Los empresarios han polemizado intensamente sobre la rigidez del sistema español de despidos, y en especial de los despidos colectivos, de los que consideran excesivos el requisito de la autorización administrativa y la cuantía de las indemnizaciones. Una cierta parte de esos despidos se ha efectuado por la vía privilegiada y subvencionada de la reconversión<sup>20</sup>.

## 3. Movilidad interna versus movilidad externa

Es bien conocida la experiencia italiana de la movilidad externa como fórmula para resolver los excedentes de personal en la reconversión de sectores, mediante el Fondo de Integración de Salarios: los trabajadores no son despedidos de las empresas, sino que se les suspende el contrato —con derecho, por tanto, a recolocación preferente— y reciben sus salarios del Fondo mencionado<sup>21</sup>. En un país donde el personal excedente se calculaba en unos 100.000 trabajadores<sup>22</sup>, los sectores afectados han superado el problema sin excesivos traumatismos, y el mecanismo se ha hecho algo conocido en España. Pero nuestro legislador parece haber optado por otro camino, a saber, la movilidad interna y las prejubilaciones, como manera de eludir los despidos. En efecto, las cifras a la mano indican un elevado grado de suspensiones de contrato *no asistidas*, de reducciones de jornada y de jubilaciones anticipadas, y un bajo número de despidos, en comparación con los datos existentes para empresas no afectadas por la reconversión<sup>23</sup>. Y ello, a pesar de que ya en el Decreto de Política de Empleo de 1972 se contemplaba como una de las medidas a adoptar en las «reestructuraciones» sectoriales la de «preferente recolocación de los trabajadores que queden en desempleo en las empresas subsistentes del grupo o sector [art. 24, e)], y que la LRR previera los Fondos de Promoción de Empleo al objeto, entre otros, de «colocar en la recolocación

<sup>20</sup> En 1984, de 68.990 despidos autorizados, 5.216 lo fueron en el marco de reconversiones sectoriales, a los que habría que sumar los 9.074 trabajadores que aceptaron la jubilación anticipada en empresas en reconversión —por sólo 1.133 en empresas no sujetas a reconversión—, y las 137.736 suspensiones de contratos por el motivo que nos ocupa, dentro del conjunto de 407.453 suspensiones autorizadas: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Anuario de Estadísticas Laborales 1985*, Madrid, 1986, págs. 153 y 269. En la Ley de Presupuestos del Estado para 1986 —Ley 46/1985, de 27 de diciembre—, artículo 2.º, aparece todavía, cuando el grueso de la reconversión ha pasado, una asignación de gasto para reconversiones industriales de 368.000 millones de pesetas.

<sup>21</sup> Vid. MAGNANI: *La mobilità interaziendale del lavoro. Profili giuridici*, Milán, 1984, página 47 y sigs.; LANDA: *El despido colectivo y el debate sobre la política de empleo en Italia*, Madrid, 1984, pág. 455 y sigs.; D'ANTONA: *La disciplina della mobilità dei lavoratori nelle leggi sulla riconversione industriale*, en VV.AA.: *Il Diritto del Lavoro nell'emergenza*, Nápoles, 1979, pág. 3 y sigs.

<sup>22</sup> IELSS: *La política de reconversión industrial en Europa*, cit., pág. 154: 30.000 en la siderurgia, 20.000 en automoción, 15.000 en electrónica ligera, 12.000 en química, 7.000 en papel, 6.000 en construcción naval, 5.000 en electrónica, 2.000 en aluminio, y cifras menores en otros sectores. En España, las cifras son distintas, sumando aproximadamente 65.000: 41.000 en textil, 6.600 en grandes astilleros, 3.100 en calzado, etc. Vid. GARCÍA BECEDAS: *Crisis y reconversión*, págs. 391 y 392.

<sup>23</sup> Cfr. *supra*, nota 20. A esos datos hay que sumar 36.279 reducciones de jornada en 1984 por reconversión, de un total de 218.240 en este año: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Anuario de Estadísticas*, pág. 154.

en nuevos empleos de los trabajadores afectados por la reconversión». La práctica ha demostrado el escaso interés del tema, pues sólo los sectores de construcción naval y de electrodomésticos de línea blanca han creado un FPE, en cuyo seno ha logrado la recolocación menos de un 10 por 100 de los trabajadores inscritos<sup>24</sup>.

¿Cuáles pueden ser las causas de la indiferencia mostrada hacia unos Fondos que, en pos de la fama de la precursora Aceriales<sup>25</sup>, tienen previstos sustanciosos apoyos públicos y cuentan ahora con el beneplácito del ordenamiento? La LRR ha tenido muy en cuenta el fenómeno Aceriales, al punto de que regula por una parte las posibles «sociedades anónimas de reconversión» y les otorga beneficios de diversos tipos, y por otra los FPE que decidan crearse, a los que asimismo ayuda y protege. Por desgracia, diversas circunstancias descargan las pretensiones legales del ímpetu necesario. Una de ellas, la imposibilidad de extrapolar la experiencia de Aceriales, si es positiva, a circuitos muy superiores al suyo: el subsector de aceros especiales concentra su actividad en el País Vasco, lo que supone un microclima que facilita la coordinación, la información, el auxilio incondicional de la Comunidad Autónoma, etc., elementos que no pueden darse cuando el FPE intenta coordinar un ámbito más amplio y difuso. Junto a ello, la LRR no es fiel a sus paradigmas, y pretende cohesionarlos con elementos de otras experiencias: así, las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR), que están en la línea de las medidas francesas sobre cuencas hulleras o de las de Fondo de Desarrollo Regional de la CEE para zonas siderúrgicas y de construcción naval, van a ubicarse en los territorios con mayor incidencia reconversora<sup>26</sup>, otorgando cuantiosas subven-

<sup>24</sup> En construcción naval se habían inscrito en el FPE 13.923 trabajadores hasta mediados de 1987; de ellos, 2.052 habían causado baja por diversos motivos, de los que sólo 1.357 se debía a recolocación o recuperación; en el sector de electrodomésticos de línea blanca, también a mediados de 1987 se habían inscrito en el FPE 2.546 trabajadores, de los que habían salido 438, y de ellos sólo 149 en razón a recolocación o recuperación: GARCÍA BECEDAS, *op. cit.*, pág. 509 y sigs. De «fracaso total» califica el intento CRUZ: *Aspectos jurídicos de la reconversión industrial*, en VV.AA.: *Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo*, Córdoba, 1983, pág. 207.

<sup>25</sup> Como se sabe, en el subsector de fabricación de aceros especiales se crea una sociedad anónima llamada «Aceriales» por Decreto de 3 de octubre de 1980, cuyo objeto social sería la reconversión social de las empresas dentro del subsector y la formulación de planes sobre el particular (art. 3.º). El 21 de enero de 1982 se firma un extenso acuerdo-marco entre dicha sociedad anónima y las confederaciones sindicales CCOO, UGT y ELA/STV, actualizado el 14 de febrero de 1984 con UGT y ELA/STV, para el ajuste de plantillas mediante un Fondo de Promoción de Empleo. La experiencia Aceriales queda reflejada en la legislación reconversora: el Decreto-ley 9/1981, la Ley 21/1982, el Decreto-ley 8/1983 y la Ley 27/1984 regulan sucesivamente y en parecidos términos las posibles sociedades de reconversión. Véase SAGARDOY: *La reconversión industrial y su incidencia sobre el empleo*, en VV.AA.: *Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo*, Madrid, 1982, pág. 179 y sigs.

<sup>26</sup> ZUR de Asturias, de la Bahía de Cádiz, de Madrid, de la Ría de Nervión, de Vigo-Ferrol y de Barcelona, creadas mediante diversos Decretos a lo largo de 1985. Los beneficios de las ZUR son incompatibles con los devengados por las Zonas de la Ley 50/1985, sobre incentivos regionales, la cual autoriza no obstante al Gobierno para adaptar en un plazo de seis meses las dichas ZUR a su normativa (disposición transitoria tercera). Por el momento, las colisiones entre unas y otras Zonas son escasas, no sólo por la incompatibilidad entre las subvenciones de las mismas, sino porque territorialmente las ZUR contemplan un área geográfica reducida, en contraste con las de la Ley 50/1980, y con diferente localización, y porque sectorialmente las ZUR subvencionan la instalación de empresas *industriales*, mientras las Zonas de la Ley 50/1980 vienen apoyando en los diferentes Decretos de creación a actividades no industriales (alojamiento hotelero, turismo rural, industrias extractivas y transformadoras, agroalimentarias, conserveras, de apoyo industrial y de estructuras comerciales: en estos o parecidos términos, cfr. el ar-

ciones a las iniciativas empresariales con creación de empleos, que probablemente hayan atraído más el interés de los empresarios por sus mejores ventajas<sup>27</sup>. Por último, los FPE cuentan con abundante apoyo financiero público, pero sus objetivos difieren de los italianos en que no se establece como medida básica la recolocación preferente de los acogidos al Fondo, con lo que se ha producido un fenómeno de inercia letal, permaneciendo los trabajadores durante años en el Fondo, de donde la normativa más reciente ha ido encaminada a restringir la entrada en el mismo, facilitar el abandono voluntario de los trabajadores, dificultar el reingreso, etc. Sin embargo, y como estamos viendo a lo largo de este análisis, no consideramos que la recolocación preferente sea defendible desde un argumento de justicia, por lo que la desgracia de los FPE son al mismo tiempo su nobleza.

#### 4. Reconversión industrial versus reconversión agrícola

La compleja normativa de los años 80 sobre reconversiones se dirige a los sectores exclusivamente industriales, dejando al margen la crisis del sector primario y del terciario, donde la agricultura, la construcción o el transporte han sufrido el impacto de las nuevas tecnologías con la misma intensidad que los sectores industriales y han debido prescindir de excedentes humanos de forma a veces trágica.

Especialmente la agricultura —el sector primario— nos interesa por haber descansado sobre sus hombros hasta hace bien poco el grueso de la actividad económica del país, y de producir con técnicas anticuadas y predominio de la mano de obra sobre el capital fijo se ha pasado en poco tiempo a una aplicación masiva de la electrónica y de las más sofisticadas técnicas productivas, con una drástica reducción de plantillas. Las estadísticas suministran, empero, unas cifras bastante optimistas de desempleo en la agricultura, siendo el sector con menor nivel de paro, por debajo de la industria y muy por debajo de la construcción y de los servicios<sup>28</sup>, aunque el empleo haya descendido dramáticamente en los mismos años<sup>29</sup>. También las estadísticas de despidos colectivos parecen bastante halagüeñas para el sector primario, pues suponen una ínfima parte de los producidos en el sector industrial, pareciendo así que la intervención pública no era necesaria en el grado de intensidad visto para la reconversión<sup>30</sup>; pero hay que afirmar pese a ello que la crisis ha afectado

título 7.º de los Decretos sobre las Zonas de Promoción Económica de Andalucía, Asturias, Aragón, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Cantabria, promulgados en los meses de mayo y junio de 1988).

<sup>27</sup> Indica GARCÍA BECEDAS: *Crisis y reconversión*, pág. 505, que la desconexión funcional entre los FPE y las ZUR ha venido implicando en la práctica que las empresas se acojan a los beneficios que éstas otorgan, y renuncien, probablemente por la exigencia de estabilidad que ello supone, a la contratación de trabajadores acogidos a los Fondos, cuando lo cierto es que las ZUR, si algún sentido tienen, es que se arbitran precisamente para recolocar prioritaria y preferentemente a los excedentes que causa la reconversión. La ausencia de una planificación de las empresas convenientes a la, en ROMÁN: *ZUR en el SUR*, «Revista de Estudios Andaluces», 4 (1985), 37 y sigs.; del mismo, *Sobre el desarrollo económico de Andalucía*, Málaga, 1987, pág. 100 y sigs.

<sup>28</sup> Cfr. MTSS: *Anuario de Estadísticas Laborales 1985*, pág. 10.

<sup>29</sup> Cfr. MTSS, *ibidem*, pág. 13.

<sup>30</sup> En 1985 perdieron sus empleos por despidos colectivos 1.303 trabajadores agrícolas, mientras en el mismo año lo fueron por el mismo motivo 53.383 trabajadores industriales; la población ocupada en uno y otro sectores era de 1.837.000 trabajadores agrícolas y

gravemente a la agricultura, sobre todo por la mecanización intensiva, y que las cifras deben interpretarse teniendo en cuenta el pequeño tamaño de las explotaciones agrarias, poco propicio para aplicar la normativa sobre despidos colectivos, y el carácter estacional de la actividad agrícola, con la inmensa mayoría de trabajadores contratados para temporada o campaña, por ende, y así igualmente al margen de aquella normativa. Lo cual explica, además, que pueda discutirse la aplicabilidad de los mecanismos de la reconversión en la agricultura: si la mayoría de los jornaleros son trabajadores temporales, ¿qué sentido tiene crear un FPE donde permanezcan tres años a la espera de una recolocación? Ocurre, no obstante, que otras medidas de apoyo de las reconversiones sí son plenamente útiles para la agricultura, como las jubilaciones anticipadas y los incentivos económicos y de todo tipo a la optimización empresarial. El legislador ha preferido seguir otros derroteros, inciertos y polémicos, que son los siguientes:

a) Los Planes de Empleo Rural (PER) anuales, que desde el Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre, afectan fondos públicos estatales, regionales, de la CEE y de otras procedencias, a la realización de obras públicas en Andalucía y Extremadura, coordinadas por una pirámide de comisiones provinciales y regionales<sup>31</sup>. Como tónica de los Decretos anuales de ordenación del PER puede decirse que se emplea en las obras públicas financiadas de ese modo a jornaleros agrícolas en los puestos no cualificados.

b) Las Grandes Areas de Expansión Industrial. El Decreto 2859/1980, de 30 de diciembre, estableció una subvención económica por puesto de trabajo creado o por reestructuraciones sin pérdida de puestos de trabajo en las regiones más agrícolas del país<sup>32</sup>. Si esas regiones son predominantemente agrícolas, se supone que las ayudas que comentamos deberían beneficiar en primer término a los trabajadores agrícolas, pero no parece que esté ocurriendo de tal modo debido a las limitaciones formativas de éstos. Las Zonas de Promoción Económica de la Ley 50/1985 están sustituyendo paulatinamente a esas Grandes Areas desde 1988.

c) Iniciativas Locales de Empleo. La Orden de 3 de agosto de 1983 y el Decreto 845/1984, de 29 de febrero, regulan esta técnica de empleo y desarrollo agrario tan conocida por los especialistas<sup>33</sup> pero tan despreciada por el

2.560.700 trabajadores industriales: MTSS: *Anuario de Estadísticas Laborales 1985*, páginas 147 y 109.

<sup>31</sup> Así, la disposición final novena de la Ley de Presupuestos 33/1987, de 23 de diciembre, para el año 1988, dice: «Plan de Empleo Rural. Se autoriza al Gobierno para efectuar al Plan de Empleo Rural créditos destinados a la financiación del Programa de Inversiones Públicas, así como a fijar las condiciones de contratación y las características del colectivo de trabajadores a emplear en la ejecución de dichos proyectos.»

<sup>32</sup> Galicia, Extremadura, Andalucía, Castilla-León y Castilla-La Mancha: véase Decreto 3361/1983, de 28 de diciembre. Tanto las ZUR como estas GAEI se hallan afectadas por lo dispuesto en la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, sobre incentivos para la corrección de equilibrios económicos interregionales, que pretende una coordinación entre las diversas medidas territoriales existentes, y por las normas CEE de apoyo al desarrollo regional. La doctrina ha criticado el que las GAEI otorguen sus ayudas a las inversiones ahorradoras de trabajo, sobre capital fijo: ROMÁN: *Sobre el desarrollo económico de Andalucía*, cit., pág. 82 y sigs. Para la incidencia en ellas de la Ley 50/1985, sobre incentivos regionales, véase nota 26.

<sup>33</sup> Vid. OCDE: *Iniciativas locales para la creación de empleo. Programa ILE*, Madrid, 1984.

legislador español. Con subvenciones de entre el 20 y el 25 por 100 del coste total, se intentan promocionar las obras productivas o de equipamiento comunitario realizadas o gestionadas por grupos familiares o juveniles, con organización democrática y distribución de responsabilidad entre los miembros del grupo. Por desgracia, siendo ésta la fórmula que estimo más apropiada para crear unas estructuras y un espíritu en los medios rurales que sirvan de puente al empleo industrial, ni las subvenciones se conceden en la medida deseable, ni se ven acompañadas en la práctica de lo principal en la fórmula, un apoyo técnico a la gestión por expertos que oriente al grupo<sup>34</sup>, del tipo de las «boutiques de gestion» francesas o las «nursery factories» de la CECA.

d) La Reforma Agraria en Andalucía y Extremadura. Poco afectada la estructura de las explotaciones agrícolas por los incentivos anteriormente expuestos, es de prever que no hayan incidido suficientemente para atajar la crisis en el sector. Sendas leyes regionales han previsto la posibilidad de la expropiación de uso o de dominio sobre las fincas insuficientemente explotadas, para su entrega preferente a cooperativas de trabajadores. La aplicación de esas leyes se encuentra aún en su fase inicial y no podemos predecir los resultados sobre las relaciones laborales en el sector.

Unas medidas tan costosas como la jubilación anticipada o la prolongación de las prestaciones de paro no se las puede permitir el sector agrícola, desde el punto y hora en que las aportaciones de los empresarios serían ínfimas. Pero ello no debiera impedir una reconversión de la agricultura española más planificada, más negociada entre los protagonistas y menos traumática desde el punto de vista laboral.

##### 5. Dirección central versus dirección regional

La gran mayoría de los sectores, subsectores y grupos de empresas en reconversión se hallan fuertemente concentrados en una región determinada. De ahí la idea de las ZUR como un plus de atención a determinadas zonas geográficas donde se ubican las empresas en crisis, y que son, como ya hemos visto, Asturias, Bahía de Cádiz, Madrid, Ría de Nervión (Bilbao), Ferrol-Vigo y Barcelona. Igual ha debido ocurrir con los escasos Fondos de Promoción de Empleo creados, aunque la mayor flexibilidad de su regulación ha permitido una mayor ubicuidad; así, la reconversión naval ha creado dos unidades territoriales del FPE —en realidad dos FPE—, una en Ferrol y otra en Bilbao, para atender a las dos áreas principales de astilleros en crisis<sup>35</sup>. Parecería, en consecuencia, que la administración de las reconversiones debería haberse dejado a las Comunidades Autónomas, con independencia de que el Plan rector y las subvenciones estatales contaran con un fuerte control centralizado. En parte, esa es la solución aceptada por la CEE en sus programas regionales FEDER.

<sup>34</sup> Con raras excepciones al margen de la regulación estatal, de entre las que destaca la del Ayuntamiento de Barcelona, la cual evidentemente no tiene carácter agrícola.

<sup>35</sup> El Decreto de Reconversión 1271/1984 estableció en su artículo 36 la posibilidad de crear un FPE que «será único para todo el sector y tendrá un ámbito de actuación nacional, sin perjuicio de que, en su seno, pueda acordarse la constitución de Unidades Operativas Territoriales, allí donde se considere necesario».

Sin embargo, la LRR mantiene un bosquejo fuertemente centralizado tanto en la regulación como en la aplicación. Primero el Gobierno, a través de su Comisión Delegada para Asuntos Económicos, realiza en solitario el Plan, con un atisbo de negociación y consulta con las regiones, las patronales y los sindicatos; después, determina que los estatutos de la sociedad de reconversión —donde se reparten las subvenciones y ayudas entre las empresas acogidas— habrán de ser aprobados por el Ministerio de Industria, y que toda decisión de aquella sociedad que afecten a las previsiones del Plan de reconversión deberán contar con la conformidad de los representantes del Gobierno, además de ser los tres Ministerios de Economía, Industria y Trabajo los que aprueben las solicitudes de admisión de las empresas afectadas.

La participación de las Comunidades Autónomas surge en los organismos de administración, y es de índole secundaria, como estamos viendo, aunque muy numerosa; así, están representadas en la Comisión de Control y Seguimiento del Plan, en la Gerencia del mismo, en la Sociedad de Reconversión, en la Comisión Gestora de la ZUR y en la Comisión Gestora del FPE. Hasta la LRR, la escasa participación de los gobiernos regionales en las reconversiones había sido uno de los puntos conflictivos de los sindicatos, junto con la ausencia de los sindicatos; pero las quejas dieron paso a expresiones de satisfacción cuando la LRR arbitró esa presencia tan ubicua<sup>36</sup>. Puede decirse que, en efecto, el legislador ha abierto a las regiones el proceso reconversor, y sagazmente ha ordenado su participación en cada faceta aplicativa del mismo; hasta cierto punto, a los gobiernos regionales puede serles indiferente que sean los Ministerios estatales los encargados de admitir la solicitud de acogida empresarial, si luego ellos van a estar en la comisión que repartirá los fondos. Desde otro punto de vista, además, si se trata de racionalizar un exceso de producción y de plantillas, la mejor forma parece ser la fuertemente centralizada que evite chauvinismos regionales, de la misma forma que uno de los cometidos principales de la CEE en la reconversión europea ha sido la de ordenar la competencia entre los países miembros, estableciendo drásticos cupos de producción y prohibiendo o limitando las excesivas subvenciones nacionales<sup>37</sup>. Pero podía haberse otorgado mayores competencias ejecutivas a los gobiernos regionales, más próximos a la problemática de cada empresa y territorio, permitiendo una mejor coordinación, o al menos una coordinación más satisfactoria, de los diferentes organismos involucrados: una vez elaborado el Plan sectorial, la ejecución del mismo podía haberse dejado a la autonomía regional, sintonizando de esa forma con el espíritu de nuestra Constitución y anticipando las actitudes que posteriormente, ya en 1987, cristalizarán en materia de empleo en general<sup>38</sup>. Con lo cual además podía haberse

<sup>36</sup> Cfr. las palabras del portavoz del grupo vasco en el Congreso de los Diputados, apud GARCÍA BECEDAS: *Crisis y reconversión en España*, pág. 447. En general sobre el tema, RIVERO: *La actuación de los poderes públicos ante la crisis (con especial atención a las Comunidades Autónomas)*, apud VV.AA.: *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis*, Madrid, 1984, pág. 263 y sigs.

<sup>37</sup> Cfr. IELSS: *La política de reconversión industrial en Europa*, págs. 18, 40-41 y 52, en los sectores naval, siderúrgico y textil.

<sup>38</sup> Me refiero a los convenios entre el Ministerio de Trabajo y la mayoría de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo, los de contratación de parados para obras de interés general y los de programas para situaciones de necesidad; comienzan con el de Andalucía el 27 de mayo de 1987 y continúan a lo largo de este año y del actual. Véase mi artículo *Coordinación de las políticas de empleo: la otra con-*

evitado la relativa discriminación sufrida por aquellas regiones marginadas de la organización reconversora por considerarse como «no afectadas» al tener en su territorio menos de un 10 por 100 de las empresas del sector o menos del 10 por 100 del empleo del mismo.

#### 6. Participación sindical versus control sindical

Puede decirse que la LRR dispensa a las centrales sindicales y patronales un parecido trato que a las Comunidades Autónomas: colaboran en la redacción del Plan, y se hallan presentes en los organismos de ejecución del mismo. Sin embargo, las relaciones de las contrapartes sociales con el fenómeno reconversión no han quedado al gusto de todos, y su evolución ha experimentado un retroceso en lugar de un avance.

En la Ley de 1982, el Plan sectorial se contemplaba como el resultado de una negociación entre el Estado y las confederaciones patronales y sindicales más representativas; la participación sindical en los órganos de ejecución del mismo quedaba en la oscuridad, pues la ley se preocupaba más bien de arbitrar los recursos disponibles para la reconversión, dejando a las posteriores normas de desarrollo el aspecto organizativo. La LRR de 1984 mantiene el requisito de la negociación con los sindicatos y patronales representativos del sector, pero privándolo de eficacia vinculante, o lo que es lo mismo, determinando que en caso de no llegar a acuerdo con ellos, el Plan será decretado por el Gobierno unilateralmente, previa aprobación de su Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Posteriormente, los órganos de aplicación del Plan darán entrada a las organizaciones sindicales y patronales representativas en el sector que hayan «expresado su acuerdo al Plan». Esa redacción del artículo 6.º viene luego repetida en los Decretos de aprobación de los Planes sectoriales en sus mismos términos, o bien concretando cuáles sean tales patronales y sindicatos<sup>39</sup>. Así, el Gobierno tiene en su mano un instrumento de presión contra los sindicatos reticentes a la hora de negociar el Plan, pues no solamente marginará sus peticiones, sino incluso al propio sindicato en toda la reconversión.

Desde la perspectiva sindical, la LRR trae a la luz una vieja polémica entre control o participación sindical, en la que hasta el momento habían resultado perdedores, en los países del sur europeo, los defensores del «entrismo», ante las acusaciones de integración y utilización de las organizaciones obreras que las experiencias de otros países habían merecido. Claro síntoma de la evolución ideológica del sindicalismo español, la participación en los órganos gestores de la reconversión ha hallado escasa resistencia por parte de los sindicatos, atrás ya los tiempos en que se consideraba preferible *controlar* «desde

*certación social*, «Comunicación al IV Coloquio de Jaca sobre Derecho del Trabajo y Fomento del Empleo», septiembre de 1987, en prensa. Desde 1985 se habían venido firmando convenios de este tipo, que en 1987 se generalizan a casi todas las Comunidades Autónomas.

<sup>39</sup> El Decreto 1271/1984, sobre reconversión del sector de construcción naval asigna tres representantes a UGT y dos a ELA/STV en su Comisión de Control y Seguimiento, artículo 9.1.

fuera», y el principal motivo de discrepancia ha consistido en la matización de las ayudas y de los concretos aspectos del Plan mismo <sup>40</sup>.

Pero entonces cristaliza con ello una de las peores crisis padecidas por el sindicalismo español. No sólo debe abandonar sus anteriores premisas conflictivas, sino que lo hace exclusivamente para los sectores en reconversión, manteniendo un difícil equilibrio de luchas en una parte y pactos en otra y, sobre todo, defendiendo unas prestaciones a los trabajadores y unas subvenciones a las empresas dentro de los sectores a reconvertir que sabe perjudican la cobertura general del desempleo en el resto de la nación <sup>41</sup>. Si el trabajo segmentado conduce a unos trabajadores divididos <sup>42</sup>, el paro segmentado por los diversos niveles de protección conduce a unos sindicatos desorientados y asimismo divididos.

### 7. Sector público versus sector privado

Los analistas de la reconversión en nuestro país suelen pasar por alto una distinción profunda existente entre las empresas públicas o nacionales y las empresas privadas en materia de crisis. Y es que la reconversión de sectores donde existe un monopolio público se efectúa inyectando directamente fondos públicos hasta que el problema ha quedado solucionado o parece solucionado: transportes aéreos y ferroviarios, medios de comunicación, minería, siderurgia, automoción, astilleros, construcciones aeronáuticas, son algunas de las áreas donde el Estado detenta un amplio control demanial a través de sociedades públicas que sufren o han sufrido, como las privadas, una aguda crisis. Pero en ellas no se ha seguido el trámite de la LRR, salvo contadas excepciones <sup>43</sup>, o habiéndose seguido, han disfrutado de unas normas *ad hoc* <sup>44</sup>.

La distinción entre sector público y privado ha servido en otros países para marcar también los límites de la reconversión, pero esta vez a la inversa del caso español, pues en ellos la dicha actividad se ha centrado en el sector público <sup>45</sup>. Distinción a su vez influenciada por la misma política reconversora, pues algunos países europeos han considerado eficaz asumir el control de las medidas por la vía de adquirir una participación en el capital de las

<sup>40</sup> La central sindical más crítica, Comisiones Obreras, recurrirá por esas mismas fechas contra su exclusión de las diversas comisiones mixtas creadas por el Acuerdo Económico y Social, en cuya negociación no había participado, recurso fallado en contra por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 31 de marzo de 1985. Sobre la positiva actitud de los sindicatos a su participación en el proceso reconversor, aunque con algunas reticencias por parte de CCOO, *vid.* GARCÍA BECEDAS: *Crisis y reconversión*, págs. 161 y siguientes.

<sup>41</sup> Objeto, por otro lado, de duras críticas sindicales por su escasez: el número de desempleados amparados por la Seguridad Social con prestaciones por desempleo se situaba en el 32,37 por 100 en 1985: MTSS: *Anuario de Estadísticas Laborales 1985*, página 82.

<sup>42</sup> Véase GORDON, EDWARDS, REICH: *Segmented Work, Divided Workers*, Cambridge, 1982. Hay traducción española del Ministerio de Trabajo.

<sup>43</sup> Decreto 878/1981, sobre medidas de reconversión de la siderurgia integral.

<sup>44</sup> El Decreto 1271/1984, sobre reconversión del sector de construcción naval, contempla en sus artículos 12.3 y 12.4 la reposición de fondos y recapitalización, por parte del Estado, de las empresas públicas acogidas al Plan.

<sup>45</sup> Gran Bretaña, con un importante sector público formado como consecuencia precisamente de los primeros estremecimientos de la crisis en los años 70; como se sabe, con posterioridad ha cambiado drásticamente esa política industrial, centrada ahora en la privatización.

empresas afectadas en lugar de subvencionarlas a fondo perdido <sup>46</sup>, lo que probablemente les haya supuesto bastantes más compromisos y dinero que la mera subvención.

Poco sabemos de la reconversión de las grandes sociedades estatales y empresas nacionales españolas, sometidas como se ha dicho a planes internos de futuro muy diversos y con una mínima plasmación en normas de conocimiento público <sup>47</sup>. Controladas la mayoría de ellas por el Instituto Nacional de Industria, de éste y del Ministerio del que depende han partido las resoluciones internas en las cuales se ha basado la política de crisis del sector público. De modo que a las tres fórmulas *legales* que el ordenamiento dispone, hemos de sumar esta fórmula o fórmulas que pudiéramos llamar *administrativas* para una parte sustancial del sector público.

### 8. «Subventionstätigkeit» versus «Workable competition»

Analicemos ahora las medidas de apoyo a la reconversión. No me referiré aquí a una clasificación de las diversas medidas contempladas por la LRR en su articulado, de carácter tributario, financiero, mercantil y laboral, sino a la contraposición de las medidas de la LRR con otras fórmulas de apoyo a la reconversión industrial y al empleo.

La LRR, igual que las anteriores leyes sobre la materia, optó por ofrecer una fórmula principal de impulso a la reconversión, aunque modalizada en distintos capítulos y apartados; esa vía se llamaba *financiación*, bien fuera bajo el sistema de reducciones de impuestos, bien se tratara de créditos y avales, bien, por último, consistiera en subvenciones. Un caudal inmenso de fondos públicos se ha desviado en las últimas décadas —y especialmente en la actual— para ayudar a los sectores en crisis, en base a partidas presupuestarias del Estado, de las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las Diputaciones. Con ello no cabe olvidar las medidas de privilegio *contractual* dictadas para las empresas a reconvertir, especialmente en tema de flexibilización de la mano de obra, como concesión a las continuas quejas patronales sobre la rigidez del mercado de trabajo, pero estimo que el instrumento básico para reflotar sectores en crisis ha sido en el caso español el dinerario. La Administración pública se ha convertido en una inmensa institución benéfica por cuyo conducto las empresas han recibido generosas ayudas económicas de los contribuyentes, con una tramitación burocrática enmarañada y lenta dirigida desde los tres Ministerios que conocemos. Quizá el legislador español ha seguido la moda del instante, la política *supply side* de apoyo a la oferta (empresarial), inaugurada por los neoliberales, influyente también en la política reconversora de los demás países europeos. El rasgo definitorio del modelo español, en este aspecto, ha consistido en su desmedida fe en las virtudes del

<sup>46</sup> Caso de Italia, a través de las sociedades anónimas GEPI (Gestione e Partecipazione Industriale) y REL (Restrutturazione Elettronica), y de Bélgica, con participación estatal en las grandes empresas siderúrgicas Cockerill y Hainaut Sambe en base al Plan de Claes de 1978. Del mismo modo se nacionalizó en Gran Bretaña la British Steel Corporation (1976) y la British Shipbuilders (1977). *Vid.* IELSS: *La política de reconversión industrial en Europa*, págs. 81, 119, 121, 156 y 157.

<sup>47</sup> A lo sumo las asignaciones contempladas por las Leyes de Presupuestos anuales.

dinero: mientras los restantes países han otorgado subvenciones muy controladas por funcionarios avaros con los fondos públicos, que han preferido siempre utilizar las otras medidas —permisos de reorientación profesional, dotación de medios técnicos, apoyos sociales, fusiones de empresas, reagrupamiento de talleres, facilitación de *know how*, etc—, ante los recelos de la CEE contra las subvenciones inyectadas por países miembros a su industria nacional<sup>48</sup>, el gobierno español no ha hallado cortapisas en aumentar el déficit público para este menester. En la vertiente laboral, su política ha consistido en monetizar los despidos y las jubilaciones anticipadas, de la siguiente forma:

a) A los trabajadores despedidos o suspensos, y al margen de la indemnización que pueda corresponderles, se les reconoce una *prestación* aseguratoria durante tres años al 80 por 100 de su retribución, si han aceptado integrarse en el FPE; en otro caso, se les reconoce el máximo de la duración ordinaria, dos años, con independencia de lo que hubieran cotizado anteriormente. Tras lo cual se les otorga el *subsidio* de desempleo —el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional— por otros dieciocho meses a quienes tengan responsabilidades familiares o edad superior a los 55 años.

b) Para los trabajadores que *acepten* jubilarse antes de la edad de 65 años, las ventajas son espectaculares. En un sistema de jubilación como el nuestro, donde la pensión es proporcional al número de años cotizados y sólo tras 35 años de cotización se alcanza el máximo de pensión —que muy difícilmente, a su vez, igualará al salario que viniera percibiendo en su puesto de trabajo—, los trabajadores reconvertidos pueden jubilarse a los sesenta años con el 75 por 100 de su retribución y con posibilidad de compaginar la pensión con otra pensión y con un empleo<sup>49</sup>. Los Decretos sectoriales de desarrollo de esta normativa han mejorado aún más la cobertura, que en algún caso llega al 100 por 100 de la retribución. Todavía más: ante el relativo fracaso de los FPE, incapaces de recolocar a más del 80 por 100 de los trabajadores acogidos a ellos, el Decreto 341/1987 dispuso unas medidas para ese colectivo inerme, entre las cuales se hallan unas indemnizaciones por abandonar voluntariamente el Fondo, y sobre todo, la posibilidad de prejubilación

<sup>48</sup> La filosofía de la disciplina comunitaria es claramente de impronta liberal (arts. 92 y 93 del Tratado de Roma), pero —entiende MAZZAMUTO— más allá de las declaraciones de principio, los órganos de la CEE terminan bien pronto por admitir las subvenciones en base a justificaciones latamente anticonyunturales: *Costituzione economica, libertà d'impresa e ausili finanziari*, «JUS», 3 (1983), pág. 397; en parecido sentido, GIANNINI: *Il finanziamento*, pág. 127.

<sup>49</sup> Pues la ley se cuida de denominarlas «prestaciones equivalentes a la jubilación», por lo que no le son aplicables las normas de incompatibilidad de dicha jubilación. Explicando la posibilidad, la Orden de 31 de julio de 1985 declara en su artículo 6.º incompatibles, a estas que llama «ayudas equivalentes a la jubilación anticipada», con las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez, así como con las prestaciones por desempleo. Además, se la declara incompatible con la pensión de incapacidad permanente total para la profesión que ejercía en el momento de la prejubilación: de tal forma que puede muy bien darse el caso de un trabajador que percibe la «ayuda» de prejubilación, la pensión por incapacidad permanente total para la profesión que ejercía en un momento determinado, y la remuneración por un empleo o actividad económica. A ello no obsta tampoco la normativa sobre incompatibilidades del Régimen General de la Seguridad Social: cfr. artículo 24, Orden de 15 de abril de 1969 sobre prestaciones por invalidez del RGSS. Véase al respecto GARCÍA MURCIA: *Crisis económica y jubilación anticipada en el ordenamiento laboral español*, apud VV.AA.: *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la década de los 80*, «III Coloquio sobre relaciones laborales», Zaragoza, 1983, pág. 343 y sigs.

a los cincuenta y cinco años, con el 80 por 100 de la retribución y actualizaciones anuales<sup>50</sup>. Pero aún más: el engarce sucesivo de las prestaciones y subsidios por desempleo parcial o total con las ayudas equivalentes a la jubilación lleva a una cobertura a partir de los cincuenta años y seis meses para los trabajadores acogidos a un FPE y de los cincuenta y tres para los no acogidos.

En su conjunto, los incentivos económicos a las empresas y las ayudas a los trabajadores por cesar en las mismas contempladas por el ordenamiento español son las más generosas de toda Europa. Como punto de comparación, las prejubilaciones de los restantes países comienzan como mucho a los cincuenta y cinco años y condicionadas a cotizaciones previas<sup>51</sup>. El esfuerzo del legislador por liberar a las empresas de sus lastres económicos es tanto más valioso por cuanto España no dispone de recursos tan abundantes como los demás países objeto de comparación. Algunas de las medidas económicas adoptadas, como, por ejemplo, las jubilaciones anticipadas, se han criticado fuertemente en otros países —Francia— por el elevadísimo costo financiero y por la pérdida indiscriminada de buenos y malos trabajadores. El Estado se descapitaliza, y de ahí los reproches de la patronal española al endeudamiento público y las de los sindicatos a la falta de cobertura del desempleo *ordinario*.

Pero este análisis trata de las alternativas a la reconversión existente. ¿Qué otras medidas podían haberse ofrecido a los sectores en crisis que fueran más eficaces que una buena suma de dinero?

Empecemos por el principio. Aún está por ver si las subvenciones a las empresas en crisis componen algo más que una mera financiación con dinero público a empresarios en dificultades. Algunos países han huido de ellas, precisamente por pensar que iban mucho más allá de ser un mero derroche inútil, al apoyar empresas sin rentabilidad y sectores que debían pasar a un lugar subordinado so pena de impedir la natural evolución económica. Se dice que las ayudas a empresas en dificultades no solamente paralizan el cambio estructural, sino que perjudican a las empresas competitivas, trastornan el mercado y ponen al Estado en peligro de intervenir cada vez más: ha dicho LIBERTINI que la intervención estatal en la economía tiende a desempeñar una función de mantenimiento de las empresas existentes, pero en daño de la capacidad de desarrollo y del dinamismo concurrencial del sistema, a lo que MAZZAMUTO

<sup>50</sup> Vid. un comentario crítico en GARCÍA BECEDAS: *Crisis y reconversión*, págs. 508 y siguientes.

<sup>51</sup> Francia, cincuenta y seis años y dos meses para ciertos subsidios de cuantía restringida y con carencia mínima de diez años, aunque en la siderurgia se otorga el retiro anticipado a los 50 años a virtud de un «convenio general de protección a la siderurgia»; Bélgica, 60 años, con pensión reducida un 5 por 100 por cada año de adelanto, o 55 años si reunían la cotización suficiente para la jubilación ordinaria; Alemania Federal, 58 años si el empresario contribuye a la pensión y contrata a un trabajador de relevo; Gran Bretaña, 62 años (59 para las mujeres), con pensión de cuantía equivalente al salario mínimo español y siempre que el empresario contrate de relevo; en la British Steel Corporation existe la prejubilación a los 55 años (50 para mujeres), con una pensión *básica* pagada por la empresa; Italia, prejubilación a los 55 años (50 para mujeres), si carencia mínima de 18 años y medio, y pensión según cotización. Cfr. IELSS: *La política de reconversión*, página 188 y sigs. Para el enorme costo de la reconversión en España y Europa, cfr. SAGARDOY: *Medidas laborales y de seguridad social en la reconversión industrial*, «Documentación Laboral», 12 (1984), págs. 10-11, y VALDÉS: *La financiación de las reconversiones industriales en el sistema español de seguridad social*, «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», 2 (1974), pág. 285 y sigs.

agrega que la financiación pública comprime la libertad de iniciativa económica de los terceros excluidos, al tiempo que se ignora la figura del concurrente lesionado<sup>52</sup>. En buena lógica capitalista, la competencia produce resultados favorables a la larga, de donde las empresas a pérdidas deben correr el fatal destino de sucumbir para que puedan prosperar las mejores empresas; los empresarios no pueden solicitar ayudas públicas que contradicen el sistema del libre mercado: la concentración monopolista es necesaria a un país para competir en los mercados internacionales con los gigantes económicos, por lo que mantener a ultranza empresas no rentables significa crear un potente factor de rigidez para el país. Claro que la lógica del mercado libre hace tiempo que nada tiene de lógica ni de libre, si pensamos en el dirigismo de economías de vanguardia como la japonesa<sup>53</sup>. De ahí que, paradójicamente, un opulento país como Alemania Federal regatee las subvenciones a su industria privada, mientras países medianos como España se endeuden generosamente para ayudar a la reconversión de los numerosos sectores antevistos. De seguir un comportamiento parejo al de Alemania Federal, probablemente beneficiaría a potentes empresas extranjeras, que se adueñarían del sector correspondiente. Por tanto, las subvenciones son necesarias, pero no por su bondad, sino por razones estratégicas o políticas; el hecho presupuestario asfixia la concentración económica y aleja al país de la competitividad: habría que ver si los astilleros españoles han mejorado su situación, o si el textil catalán prevaleció finalmente sobre el taiwanés, pero los indicios apuntan hacia la dirección fatídica de una mera tregua ante lo inevitable<sup>54</sup>.

Admitido que la vía de recapitalizar a las empresas no era tan fantástica como parecía inicialmente, podemos entrar a valorar las medidas alternativas con un nuevo sesgo. Junto a, o en lugar de, las ayudas a las empresas y sectores obsoletos, encontramos una serie de ayudas que podríamos llamar de rehumanización de las empresas, y que cargan su acento sobre el capital humano. La formación profesional, económica y cultural de los excedentes laborales para prepararlos a afrontar por sí mismos la crisis; la asistencia técnica a las cooperativas y sociedades anónimas laborales; la profundización en las iniciativas locales de empleo; el lado humano de la crisis, en suma, se ha descuidado

<sup>52</sup> LIBERTINI: *La regolazione amministrativa del mercato*, apud GALCANO et al.: *Tratato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, vol. IV, «L'azienda e il mercato», Padova, 1979, pág. 552 y sigs. MAZZAMUTO: *Costituzione economica*, págs. 394 y 396. Opinión muy difundida también en Alemania Federal desde el comienzo de la crisis, es decir, bajo gobiernos socialdemócratas; cfr. IELSS: *La política de reconversión industrial en Europa*, pág. 91.

<sup>53</sup> Sobre el papel dirigista del Ministerio de Industria y Comercio Internacional, vid. Chalmers JOHNSON: *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, 1984.

<sup>54</sup> En «Diario 16» de fecha 28 de abril de 1988 aparecía el siguiente editorial con motivo de las manifestaciones y enfrentamientos con las fuerzas de policía realizadas en días anteriores por trabajadores del sector naval: «en Bilbao, los ochenta mil trabajadores del sector... pararon y muchos de ellos protagonizaron graves incidentes. Asimismo, en El Ferrol, el llamamiento a una huelga general fructificó en la paralización de la comarca, en demanda de una solución para Astano y de la reindustrialización de la zona... En los dos casos, las movilizaciones... han sido consecuencia, todavía, de la reconversión del sector naval, que ha hecho desaparecer en gran parte los míticos astilleros, hoy convertidos en talleres de reparaciones que sólo ocupan a una mínima parte de la población laboral del sector. Los Fondos de Promoción de Empleo, que han sostenido económicamente a estos desempleados *de facto*, se agotan, las ZUR... han rendido pobres resultados en la práctica, y los trabajadores ven cómo una negra sombra se cierne sobre su futuro».

grandemente por los poderes públicos, que pensaron solventar los problemas repartiendo fondos a diestro y siniestro para exonerarse de otros compromisos. ¿Han actuado los poderes públicos bajo el prisma de la urgencia y de la presión reivindicativa? Posiblemente cedieron a la demagogia de las respuestas a corto plazo, creando así privilegios abotargadores. Las medidas personalizadas requirieron tiempo y un multitudinario equipo asistencial desparramado por todos los núcleos rurales y urbanos, muy distinto a la perezosa burocracia que tramita las subvenciones. Pero una ingente masa de desocupados ha invadido las plazas españolas sin otra perspectiva que la de gastar la ayuda mensual, sin conocimientos suficientes para adoptar alguna iniciativa. Los equipos de orientación técnica, de formación profesional, de animación de organizaciones productivas, han brillado por su ausencia; las cooperativas han fracasado en proporciones escalofriantes; el Instituto Nacional de Empleo ha marginado todo cuanto excediera de la administración de las prestaciones por paro; el país ha estado perdiendo, sin duda, un capital humano inestimable, y se ha degradado moralmente. Por suerte, el *trend* a la baja del ciclo de onda larga se va flexionando hacia el alza, y la economía internacional impulsa ahora hacia arriba.

#### D) REFLEXIONES FINALES

Empresarios, trabajadores y sindicatos de los sectores en reconversión guardan silencio sobre las grandes coordenadas del sistema bosquejado por la LRR<sup>55</sup>. A su alrededor, otro mundo de reglas jurídicas —especialmente las laborales— continúa malviviendo. La entrada de España en el Mercado Común limitará al mínimo (a medida que se vayan cumpliendo las etapas marcadas) un privilegio de resultados inciertos, que distorsionó durante demasiados años los parámetros comunes. Poseemos ciertos datos sobre el número de prejubilados, de recolocados, de empresas reflatadas, en los sectores en crisis, pero no sabemos ni sabremos jamás los sacrificios. Un balance provisional de la política de reconversión en nuestro país refleja, en mi opinión, las siguientes conclusiones:

a) Ha existido un control parlamentario de las subvenciones y de los criterios para su otorgamiento, contenidos en normas de rango legal. La normativa administrativa que regulara el proceso de reestructuración durante la dictadura aparece subordinada a la legislación de base a partir de la instauración de la democracia, evitando un cierto número de abusos y desviaciones.

b) La ejecución de la política reconversora merece también elogios por haber superado paulatinamente las fricciones advertidas en las primeras normas, sobre todo en tema de participación de las regiones y de las contrapartes sociales en los diversos órganos gestores, y en la habilitación de vías específicas para la recolocación de los excedentes laborales. Tales mecanismos eran perfectibles sin duda, y quizá hayan por eso funcionado defectuosamente, pero vistos en sí mismos ofrecen una adecuación medio-fin aceptable.

<sup>55</sup> Vid. la encuesta de la Fundación Friedrich EBERT: *La reconversión industrial, la crisis económica y la reforma agraria*, Madrid, 1984, pág. 67 y sigs.

c) Si de los mecanismos específicos pasamos a la visión de conjunto, la política de reconversión ha supuesto un privilegio incompatible con los principios constitucionales, pues al intensificar las ayudas a trabajadores y sobre todo empresas de determinados sectores industriales ha empobrecido la asistencia a otros individuos y grupos del Estado español <sup>56</sup>.

d) Este trato privilegiado confluye con otros cauces jurídicos de salida de la crisis asimismo privilegiados que se contrarrestan entre sí ineficazmente, por lo que hubiera sido más oportuno un único plan general de orientación económica <sup>57</sup>.

e) Los planes de reconversión han abundado hasta la exageración en subvenciones económicas a las empresas, con un efecto perverso de apoyar a las peores. Se han descuidado medidas aptas para fortalecer el capital humano del país, que si bien tienen un resultado a medio o largo plazo, producen un efecto multiplicador en el mercado.

La suerte aún no está echada, pues los problemas persisten. Sería de apreciar que el legislador, ya sin los agobios de la transición política, pudiera hacer frente concienzudamente a la situación actual.

<sup>56</sup> La doctrina alemana ha individualizado por el contrario diversos apoyos constitucionales a la política de subvenciones: especialmente en el *Sozialstaatsprinzip* y en el principio de equilibrio económico general. Pero la propia doctrina alemana ha incidido en los temas de lesión de derechos para terceros excluidos y para terceros concurrentes: véanse, entre otros, ANDRESEN: *Die Anfechtungsklage des nichtsubventionierten Konkurrenten*, tesis doctoral inédita, Kiel, 1974, y en general MAZZAMUTO: *Costituzione economica, libertà d'impresa e ausili finanziari*, pág. 401 y sigs.

<sup>57</sup> Al momento presente, los planes económicos generales del tipo de los franceses o españoles de los años sesenta y setenta se encuentran en profunda crisis en Europa, quizá en razón a las profundas transformaciones mundiales de los últimos años; por contra, nunca ha estado más en auge la planificación en las (grandes) empresas privadas, de donde los poderes públicos dicen tomar inspiración hoy día.