

**PROPUESTA PARA LA REGULACIÓN POR LA UNIÓN EUROPEA
DE SUPUESTOS DE DESLOCALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR EMPRESAS EN
ZONAS GEOGRÁFICAS ECONÓMICAMENTE SENSIBLES**

“Un mundo sin fronteras crea nuevas fronteras y nuevos secretos. No dejan de crearse fronteras que se vigilan y controlan”.

John Urry, *Offshore. La deslocalización de la riqueza*

Dámaso Fco. Javier Vicente Blanco
Profesor de Derecho Internacional Privado
Facultad de Derecho
Universidad de Valladolid

I.- INTRODUCCIÓN: GLOBALIZACIÓN, LIBERTADES DE CIRCULACIÓN Y DESLOCALIZACIONES EN ZONAS GEOGRÁFICAMENTE SENSIBLES

La **globalización económica**, con la disminución y eliminación de obstáculos al movimiento de capitales y de inversiones, así como al derecho de establecimiento de las empresas, ha dado lugar a situaciones que podrían llegar a calificarse de lesivas del interés general, dentro de los supuestos conocidos como de “deslocalización empresarial”. A estos supuestos no han escapado las situaciones que se producían en el interior de la Unión Europea. En el caso europeo, las cuatro libertades de circulación comunitarias, en especial, la libre circulación de mercancías, de servicios y de capitales, todas ellas consideradas **libertades fundamentales del Mercado Interior**, garantizan la libre circulación de factores productivos, de forma que cualquier **excepción** debe estar plenamente justificada por razones legítimas de interés general suficientemente fundamentadas en cada caso concreto. Es por eso que la competencia regulatoria en la materia de nuestro interés corresponde a la Unión Europea y consideramos que, desde la perspectiva del principio de subsidiariedad, la instancia más adecuada para llevar a cabo la regulación es la Unión Europea, porque la actuación de los grupos de empresas se hace en forma transfronteriza y sólo una actuación también transfronteriza, transnacional, puede ser eficaz y lograr el objetivo perseguido.

La presente propuesta plantea una **excepción al ejercicio de las libertades de circulación** fundada, como veremos, en un **interés legítimo de carácter general**, cual es la protección de **territorios deprimidos económicamente**, al tomar en consideración las deslocalizaciones que se producen en esos territorios, con procesos de despoblación, lugares que vamos a denominar **Zonas Geográficas Económicamente Sensibles (ZGES)**, cuya desindustrialización, así como la desaparición de procesos productivos, pueden dar lugar a una fase de mayor depresión y de incremento de la despoblación por la migración de los desempleados hacia lugares donde poder desempeñar una nueva actividad laboral. Las experiencias de deslocalizaciones que se han producido en Castilla y León en los últimos años (*Fontaneda, Puertas Norma, Lauki, Dulciora, Smurfit-Kappa, Vestas, Vesubius...*), dada la precaria industrialización de la región y las grandes dificultades de reconstrucción del tejido productivo, así como las actuaciones para contrarrestarlas, sirven como inspiración de la presente propuesta y ofrecen un conocimiento preciso sobre la exigencia de establecer una necesaria excepción por razones de interés general basada en la preservación y la

protección de la vida social en los territorios con riesgo de depresión e inviabilidad económica, en definitiva, en las *Zonas Geográficas Económicamente Sensibles*. En estos casos, el único modo que puede haber de preservar la viabilidad de la vida social en esos territorios está en garantizar el mantenimiento de los procesos productivos que en ellos se desarrollan, y son rentables económicamente, cuando tales procesos productivos desaparecen por decisiones que no tienen que ver con su falta de rentabilidad, sino con otro tipo de razones que no pueden primar sobre un interés general como el de mantener la vida del territorio. Las medidas que se consideren deben ser ponderadas y respetuosas de otros derechos en juego que aparecen también en los casos de deslocalización, como los de las propias empresas que la ejercen. Es esa necesidad de establecer un equilibrio de todos intereses y derechos en presencia lo que persigue nuestra propuesta.

En particular, la experiencia del **precedente de Puertas Norma**, la empresa establecida en San Leonardo de Yagüe (Soria), controlada por la multinacional holandesa-danesa *Jeld Wen*, aparece como el primer referente de nuestra propuesta. En el Caso *Puertas Norma*, la empresa matriz, *Jeld Wen* pretendió llevar a cabo en 2012 un procedimiento de insolvencia de su filial, como si no tuviera ninguna responsabilidad ni formara parte de su grupo empresarial, lo que motivó una respuesta sindical y de numerosas instituciones públicas, que permitió llegar al Parlamento Europeo en 2013, dando visibilidad al caso en Europa, incluidos los países donde se asienta y opera con su marca original, y así reconducir el caso con medidas, en las que participó la propia empresa, que posibilitaron mantener la viabilidad del proceso productivo y salvar más de 300 empleos así como la inversión, utilizando una planta construida seis o siete años antes con la más avanzada tecnología, en una zona de la máxima sensibilidad económica, dado su carácter rural y en creciente despoblación. El caso contenía todos los ingredientes que pueden interesar en un proceso de deslocalización en una zona económica en declive por una gran empresa multinacional, incluidas la percepción de ayudas públicas en los años inmediatamente anteriores, la evidente rentabilidad y viabilidad económica de la empresa, el carácter estratégico de la empresa para el mantenimiento de la vida social en la zona, el intento de ocultar o camuflar la estructura del grupo de empresas para eludir la responsabilidad, así como el inicio de un procedimiento concursal en el que la empresa matriz no sólo buscaba aparecer como un simple acreedor más, sino como el máximo acreedor.

Pero otros casos no pueden olvidarse, ya que se encuentran también en la experiencia colectiva que motiva esta propuesta. Así, el caso *Fontaneda*, en el que, en abril de 2002, el grupo

norteamericano *United Biscuits* anunció el cierre de Galletas *Fontaneda* en Aguilar de Campoo (Palencia). Tanto la marca como la producción eran absorbidas por las plantas de Viana (Navarra) y Orozko (País Vasco). Se inició un conflicto los trabajadores de la empresa al que se sumaron los vecinos, con medio centenar de encuentros y reuniones negociadoras entre los sindicatos, la empresa, los partidos políticos y la Junta. La solución llegó con la cesión de las instalaciones de la fábrica al *Grupo Siro*, la continuidad de la actividad industrial, al pactarse la subrogación de la nueva empresa en el 100% de los contratos de trabajo, manteniéndose el empleo, así como la carga de trabajo durante los dos primeros años de *Fontaneda* a la “nueva” fábrica del *Grupo Siro*. En el presente, Aguilar sigue siendo un referente en la fabricación de galletas. En el **caso de Smurfit-Kappa** en su planta Valladolid, en abril de 2008, la empresa anunció el cierre de su fábrica vallisoletana, productora de 125.000 toneladas anuales de papeles para cartón ondulado, al parecer para trasladar la producción a otras de sus plantas, como las que poseía en Navarra y Vizcaya. Además de los acuerdos sobre los trabajadores, se pactó que la empresa aportaba una suma de dinero para contribuir a la reindustrialización de la zona. En marzo de 2016, el grupo *Lactalis*, propietario de la empresa Industrias Lácteas Vallisoletanas, S.L y de la **marca Lauki**, anunciaba el cierre de su fábrica de Valladolid a 30 de junio, dejando sin trabajo a sus 84 trabajadores. Se hicieron estudios que probaban la inexistencia de motivos que justificaran “la decisión de cierre desde un punto de vista de costes, ubicación u otros factores de competitividad”. En este caso, existían compradores con compromiso de continuidad y subrogación en las relaciones con los trabajadores, asumiendo la plantilla, pero *Lactalis* bloqueó las soluciones. En la actualidad las infraestructuras de la fábrica están sin uso, de forma que ni siquiera dieron una salida a los terrenos. En el **caso Dulciora**, a finales de marzo de 2016, la multinacional *Mondelez International* anunció el cierre, con anterioridad a abril de 2017, de la planta de *Dulciora* en Valladolid, que empleaba a unos doscientos trabajadores. Había realizado una transacción con otro grupo, a través de la que vendía varias marcas, entre ellas *Dulciora*. Tras múltiples movilizaciones y negociaciones, *Mondelez International* llegó a un acuerdo con *Damel Group* para la venta de la fábrica de Valladolid y garantizar la continuidad de la actividad productiva. Se mantenían la totalidad los puestos de trabajo y el compromiso de adquisición de varias líneas de producción, más otros equipos complementarios para la producción y envasado. Hoy sigue la producción y se han incrementado los contratos de trabajo.

Finalmente, cabe mencionar el **caso Vestas**, la empresa danesa dedicada a la fabricación, venta, instalación y mantenimiento de aerogeneradores, y que tenía una de sus plantas en

Villadangos del Páramo (León). En agosto de 2018 anunció el despido de sus 360 trabajadores de su fábrica de León, después de doce años de actividad y el cobro de subvenciones públicas por un importe de 12,5 millones de euros, para llevarse la producción a Asia. La decisión no se fundamentaba en motivos económicos, sino que obedecía a razones de “estrategia y de posicionamiento a nivel mundial”. Aunque no se mantuvo la continuidad de la actividad que se desarrollaba ni la maquinaria, la presión consiguió que se cedieran los terrenos y las instalaciones para la nueva empresa, y se obtuvo el compromiso de recontractar a los trabajadores. Una nueva empresa, en otro sector de actividad, se comprometía a invertir hasta 110 millones de euros y crear 350 puestos de trabajo directos y otros mil indirectos. Se trataba de *Network Steel*, un holding madrileño especializado en la importación, exportación y comercialización de acero y derivados con sede en Madrid. En 2020 está previsto el comienzo de la actividad.

En este contexto, no se debe olvidar que en el proceso de integración europeo, se aprobó la *Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos*, que establece la obligatoriedad de incorporar en el informe de gestión información sobre los **aspectos ambientales, sociales y de buen gobierno (ASG)** relevantes para las empresas de gran tamaño y consideradas de interés público. Esta exigencia se articula a través del principio de cumplir o explicar. En caso de no existir elementos de gestión o información sobre tales aspectos, las compañías deberán explicar los motivos por los que no se gestiona o se informa.

En España, esto ha implicado, para su transposición, la aprobación de la *Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad*. El objetivo de la ley se centra en identificar los riesgos para mejorar la sostenibilidad y aumentar la confianza de los inversores, los consumidores y la sociedad en general, y para ello incrementa la divulgación de información no financiera, en materia social y medioambiental. En materia social obliga a informar en cuestiones sociales y relativas al personal: empleo, organización del trabajo, salud y seguridad, relaciones sociales, formación, accesibilidad universal de las personas con discapacidad, medidas para promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y

hombres. En materia relativa al respeto de los derechos humanos obliga a informar sobre procedimientos de diligencia debida en materia de derechos humanos, prevención de los riesgos de vulneración de derechos humanos, medidas para mitigar, gestionar y reparar posibles abusos cometidos. Y en materia de información sobre la Sociedad, obliga a que se informe sobre compromisos de la empresa con el desarrollo sostenible, subcontratación y proveedores, consumidores, información fiscal de los beneficios obtenidos país por país, los impuestos sobre beneficios pagados y las subvenciones públicas recibidas.

En Francia, deben destacarse el *Decreto nº 2017-1265 de 9 agosto de 2017 adoptado por aplicación de la Ordenanza nº 2017-1180 de 19 julio de 2017, relativa a la publicación de informaciones no financieras por ciertas grandes empresas y ciertos grupos de empresas*, con un sentido muy similar a la Ley española; así como la *Ley nº 2017-399 del 27 de marzo de 2017 relativa al deber de vigilancia de las empresas matrices y las empresas controladoras*, cuyo alcance se extiende a la responsabilidad de la empresa sobre la cadena de suministro.

En Italia, por su parte, debe mencionarse, de modo relevante, el llamado “Decreto Dignidad”, la *Ley de 9 de agosto de 2018, LEGGE 9 agosto 2018, n. 96. Conversión en Ley con modificaciones del Decreto Ley de 12 de julio de 2018, n87, relativo a disposiciones urgentes para la dignidad de los trabajadores y las empresas*. Entre otras cuestiones, establece importantes restricciones a la deslocalización empresarial, sancionando a las empresas que abandonen el territorio italiano con la pérdida de las ayudas públicas vinculadas a inversiones productivas que hayan recibido.

Con todo, sin embargo, en el ámbito europeo no se ha llegado a aprobar la proyectada Directiva sobre Grupos de Empresas (o Novena Directiva sobre Derecho de Sociedades) y que la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de junio de 2012, sobre el futuro del Derecho europeo de sociedades (2012/2669(RSP)), hacía una propuesta al respecto, en su punto 9º, en el siguiente sentido:

“Propone que la Comisión reanude sus trabajos sobre la Novena Directiva sobre Derecho de sociedades con el fin de **elaborar un marco regulador para esta forma común de asociación empresarial**; cree que no es necesario armonizar plenamente el Derecho de sociedades europeo sobre los **grupos de empresas**, sino que **es más bien necesario un conjunto de normas comunes, entre otros aspectos, sobre la protección de las filiales y partes interesadas y una mayor transparencia en cuanto a la estructura jurídica y de propiedad**”.

II.- LOS SUPUESTOS DE DESLOCALIZACIÓN NECESITADOS DE PROTECCIÓN

La presente propuesta parte, como se ha señalado, de la experiencia de años en los que se han producido supuestos que recogen situaciones que deben considerarse lesivas del interés general, supuestos que tienen en común la existencia de una **empresa rentable**, con una marca que funciona en el mercado o en múltiples mercados con éxito, cuya producción se desarrolla en una de las mencionadas *Zonas Geográficas Económicamente Sensibles* (ZGES). Tales situaciones cabe clasificarlas según diferentes criterios en distintas categorías. En primer lugar, de acuerdo con el territorio donde se transfiere y se “deslocaliza” la producción. No puede olvidarse que las “deslocalizaciones” no sólo se producen con lugares lejanos, sino que se deben tomar en consideración las deslocalizaciones en sus tres dimensiones: la deslocalización hacia otro territorio nacional, del mismo Estado, donde se agrupa toda la producción; la deslocalización “intracomunitaria”, hacia el territorio de otro Estado miembro, donde de igual modo se traslada la producción; y, finalmente, la deslocalización “extracomunitaria”, desplazando la producción fuera del territorio de la Unión Europea.

En segundo lugar, por razón de la motivación que explica su lesividad con los intereses generales, bien entendido que estas categorías no sólo no son incompatibles entre sí, sino que en muchos casos son coincidentes. Así, a modo de ejemplo, pueden mencionarse:

1. Supuestos de empresas, situadas en una ZGES, que han percibido cuantiosas sumas en ayudas públicas (regionales, nacionales o europeas), justificadas en numerosos casos por razones de desarrollo regional, que tras el cumplimiento escrupuloso del plazo de permanencia, proceden al inmediato abandono de la producción en el territorio, deslocalizándose. Exigen una revisión de las normas sobre fondos y ayudas y sus períodos de permanencia tras su percepción.
2. Supuestos que se constituyen en el marco de Grupos de Empresas, donde se producen precios de transferencia y que como consecuencia descapitalizan a una de las sociedades de grupo situada en un lugar concreto que constituye una ZGES, llevando a esa sociedad a una insolvencia planificada. Exigen normas sobre transparencia de la estructura del grupo.
3. Supuestos de adquisición, por una empresa de un sector comercial determinado, de una sociedad de ese sector con objeto de adquirir la marca, cuya producción está en una ZGES, con la intención de hacerse con su cuota de mercado y trasladar la producción fuera del territorio a los centros de producción de la matriz, o de otras subsidiarias, en otras zonas geográficas. Exigen medidas que garanticen la continuidad de los procesos productivos o su sustitución.

Lo que se pretende es la adopción de medidas que de un modo u otro contrarresten la deslocalización, ya anulándola y evitándola, por razón de su falta de legalidad (fondos o precios de transferencia), ya compensando sus consecuencias, facilitando la pervivencia de un proceso productivo en ese territorio que impida sus efectos en la depresión económica de la zona.

III.- LAS MEDIDAS SUSCEPTIBLES DE ADOPTAR

Como respuesta, se plantean seis grupos de medidas susceptibles de contrarrestar los efectos de las localizaciones en las ZGES:

1.- En relación con los fondos públicos que reciben las empresas por razón de su localización.

Se plantea el establecimiento de exigencias más severas en los compromisos de permanencia. Cuando la empresa se va nada más terminar el período normativamente establecido de exigencia de permanencia, significa que los fondos no han cumplido su finalidad de garantizar el mantenimiento y fidelización de un tejido productivo en el territorio.

2.- En relación con la deslocalización de procesos productivos rentables que abandonan ZGES.

Regulación de previsiones normativas que impongan determinadas exigencias para poder llevar a cabo la deslocalización de modo ordenado, cuando se trata de empresas situadas en una ZGES que dan beneficios en sus resultados económicos.

Se trata de establecer medidas que impongan a la empresa que busca deslocalizarse de su producción en una ZGES exigencias relativas a: a) la cesión del terreno y las instalaciones de la producción; b) la cooperación, a través de apoyos económicos y el compromiso de no obstaculización, en la búsqueda de inversores que se instalen y mantengan el proceso productivo o lleven a cabo uno nuevo; c) otras condiciones para que se allanen las trabas al mantenimiento en el lugar de un proceso de producción industrial; d) el establecimiento de un gravamen por cualquier deslocalización que afecte a una empresa con beneficios situada en una ZGES.

3.- El establecimiento de obligaciones de permanencia en una ZGES.

A través de compromisos de mantener el vínculo territorial, que serán voluntarios en el momento de su adopción y por tanto pertenecen a la Responsabilidad Social Empresarial, pero que se transforman en obligatorios al obtener con ello determinados beneficios en el mercado.

4.- La adecuación de el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) a los procesos de deslocalización que se producen en ZGES.

La reforma del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) para adecuarlo a los objetivos de protección de las ZGES, de tal modo que opere como instrumento para contrarrestar la deslocalización, compensando sus consecuencias a través del fomento de nuevos procesos productivos, que aprovechen las instalaciones que ceden las empresas que se van, y funcionando especialmente como fondos de capital-semilla para reindustrializar la zona. Sería necesario dotarle de más recursos, ampliando las actuaciones susceptibles de financiarse con él.

5.- La regulación a escala europea de exigencias de transparencia en el funcionamiento de los grupos de empresas.

Las exigencias de transparencia en el funcionamiento de los grupos de empresas aparecían en las previsiones de la *Novena Directiva sobre Derecho de Sociedades* (la *Directiva sobre Grupos de Empresas*) para evitar comportamientos desleales y que se eludiera la responsabilidad de la matriz o la empresa controladora en relación con sus decisiones sobre la suerte de sus filiales.

6.- El establecimiento a escala europea de una regulación sustantiva sobre los procedimientos de insolvencia en los grupos de empresa.

La finalidad de una regulación europea de carácter sustantivo sobre los procedimientos de insolvencia en los grupos de empresa, está en que se limiten las posibilidades de actuaciones fraudulentas que permitan sustraer capitales y su responsabilidad por la declaración de insolvencia de sus filiales.