



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 884/2010

(Sección 2ª)

La Laguna, a 14 de diciembre de 2010.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, Industria y Comercio en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.R.A., por daños ocasionados como consecuencia de la anulación por sentencia judicial de la Resolución nº 912, del Director General de Trabajo, de 23 de septiembre de 2005, por la que autorizaba la extinción de la relación laboral, en virtud de expediente de regulación de empleo, entre el interesado y T., S.A. (EXP. 865/2010 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 28 de octubre de 2010, por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias, se solicita la emisión de Dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados como consecuencia de la anulación por sentencia judicial de la Resolución nº 912, del Directo General de Trabajo, de 23 de septiembre de 2005, por la que se autorizaba la extinción de la relación laboral, en virtud de expediente de regulación de empleo, entre el interesado y T., S.A.

2. La legitimación de la Sra. Consejera para solicitar el Dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC). La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

3. No ha transcurrido el plazo de prescripción, pues la reclamación se presenta por el interesado el 11 de febrero de 2010 (si bien tiene entrada en la Dirección General de Trabajo el 19 de febrero de 2010), respecto de un hecho manifestado a partir de la sentencia judicial por la que anula la resolución antes mencionada. En este supuesto, el plazo de un año que al efecto prevé el art. 142.4 LRJAP-PAC ha de computarse desde el día siguiente al de la notificación de la sentencia, lo que ocurrió el 12 de febrero de 2009, por lo que la reclamación no es extemporánea.

4. Respecto a la legitimación activa, sin embargo, entendemos que es precisamente la cuestión que ha de centrar la atención en el expediente que nos ocupa. Y cabe adelantar ya que no la ostenta el reclamante frente a la Administración; pues, frente a ésta, en todo caso, la tendría la empresa que, viendo anulada la autorización de regulación de empleo, tiene que hacer frente a los efectos derivados de una sentencia anulatoria.

II

Los antecedentes que han dado origen a la presente reclamación de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1) El 12 de septiembre de 2005, se presenta escrito por el que la empresa T., S.A. solicita autorización para la extinción de las relaciones laborales de diecisiete trabajadores por causas económicas. Se adjunta diversa documentación justificativa: las cuentas anuales auditadas correspondientes a los años 2002, 2003, 2004, el balance de situación y cuenta de pérdidas y ganancias de la empresa, la relación de los trabajadores afectados por el despido colectivo, una memoria explicativa de la situación de la empresa y la comunicación a los representantes de los trabajadores de la apertura del correspondiente período de consultas.

2) Con fecha 16 de agosto de 2005 se solicita informe a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, que se recibe con fecha 26 de agosto de 2005, en sentido favorable a la extinción de las relaciones laborales.

3) En la misma fecha, consta la remisión del expediente también a la Dirección Provincial del INEM.

4) El 14 de septiembre de 2005, el Gerente de la empresa presenta escrito en el Servicio de Promoción Laboral por el que pone de manifiesto que el período de consultas con el representante de los trabajadores concluyó sin acuerdo el 31 de agosto anterior, acompañando fotocopia del escrito de 1 de septiembre que le dirige el representante de los trabajadores dejando constancia de tal circunstancia, así

como copia del acta firmada a la sazón únicamente por la representación empresarial. En dicho escrito también hace constar el Gerente de la empresa que por parte de la representación legal de los trabajadores no se ha evacuado el informe previsto en el art. 64 del Estatuto de los Trabajadores.

5) El 23 de septiembre de 2005, el Director General de Trabajo dicta Resolución nº 912, autorizando la extinción de las relaciones laborales entre los trabajadores relacionados en el anexo, y respecto de los cuales la empresa que solicitó la extinción.

6) Contra esta resolución los trabajadores afectados interponen recursos de alzada en los que solicitan su revocación. Asimismo, el Coordinador de Comisiones Obreras en Gran Canaria y el representante de los trabajadores solicitan, subsidiariamente, la remisión del expediente a la jurisdicción social.

7) El 13 de diciembre de 2005, tras solicitarlo la Dirección de Trabajo, se emite informe complementario, en relación con el recurso de alzada, por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social. En él se señala, respecto de la alegación relativa a la existencia de grupo de empresas, que:

“La existencia de grupo de empresas no fue una cuestión alegada por la parte trabajadora en la fase de actuación inspectora previa a la emisión del preceptivo informe del ERE, sino que es un hecho nuevo que se plantea sin soporte probatorio alguno, en el recurso de alzada (...). a) Existencia de grupo de empresas. Se trata de una elaboración doctrinal y jurisprudencial, no legal, que declara la responsabilidad solidaria entre las empresas del «grupo» por la obligación incumplida de cotizar de una de ellas. (...) Tras comprobar la relación entre T., S.A. y C.A., S.A. hace constar: conclusión de que resultaba acreditada la situación de crisis económica alegada, conclusión que se reitera en este informe, por no haberse desvirtuado por la parte recurrente tal conclusión”.

8) El 20 de abril 2006 se dicta la Orden nº 251, de la Consejera de Empleo, y Asuntos Sociales, desestimando los recursos de alzada interpuestos y confirmando por tanto la Resolución recurrida.

9) El correspondiente proceso judicial iniciado a renglón seguido finalizó, sin embargo, en segunda instancia por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 19 de febrero de 2009, estimatoria del recurso interpuesto contra la Sentencia de fecha 30 de Octubre de 2007 del Juzgado de lo Contencioso

Administrativo nº 1 de Las Palmas de Gran Canaria: declara en consecuencia la anulación de las dos resoluciones administrativas dictadas en el procedimiento, la Resolución del Director de Trabajo y la Orden de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales que la confirma, dejando ambas sin efecto, por contrarias a derecho, al entender que *“la inspectora con los datos que valoró debió apreciar un indicio de confusión de actividades”* entre la empresa que solicitó la autorización y otras empresas. Así pues, existe grave error de valoración de la prueba, dado que aquella empresa *“forma parte de un grupo patronal patológico (...) Se ha producido una confusión patrimonial y el análisis sobre la situación económica habría de realizarse sobre el grupo de empresas considerado en su conjunto”*.

III

En cuanto al objeto de la reclamación, el interesado entiende que, al haberse dictado Sentencia que anula la Resolución nº 912 del Director General de Trabajo, de 23 de septiembre de 2005, que autorizaba la extinción de las relaciones laborales entre los trabajadores y la empresa, tiene derecho a reclamar como daño ocasionado directamente los salarios de tramitación transcurridos entre la extinción de la relación laboral en virtud del ERE y la Sentencia que lo anuló (correspondientes a un total de días: 1195, multiplicado por 93,78 euros diarios, da un total de 112.067 euros). Además, solicita 28.016 euros en concepto de daños y perjuicios por la no cotización a la Seguridad Social. Todo ello supone una cantidad global de 140.083,75 euros. Junto al escrito de reclamación, el interesado aporta copia de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de fecha 19 de enero de 2009 (en el recurso de apelación 182/2008), su nómina u un informe de vida laboral.

IV

1. En cuanto al procedimiento, se han realizado los trámites legalmente establecidos, sin perjuicio de haberse superado el plazo de seis meses legalmente establecido para la resolución del procedimiento (arts. 42.2 LRJAP-PAC y 13.3 Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993); lo no obsta al cumplimiento de la obligación de resolver expresamente el procedimiento (arts. 41, 42.1, 2 y 3 y 43.1 y 4 LRJAP-PAC).

2. Constan concretamente practicados los siguientes trámites:

- Mediante Resolución de 23 de febrero de 2010, se admitió a trámite la reclamación formulada por el interesado, instando la mejora de la misma; lo que éste viene a cumplimentar el 5 de marzo de 2010.

- La Dirección General de Trabajo recaba el expediente de regulación de empleo.

- El 13 de mayo de 2010 se emite el informe preceptivo del Servicio de Régimen Jurídico y Coordinación, que se había solicitado el 10 de mayo de 2010.

- El 24 de mayo de 2010 se dicta resolución sobre trámite probatorio y de audiencia. Tras admitir a trámite las pruebas propuestas por el interesado, con la excepción de la consistente en que se libre oficio al Juzgado de lo Contencioso nº 1 de Las Palmas de Gran Canaria a fin de que se remita copia del procedimiento judicial (recurso contencioso administrativo nº 352/2006), ya que obra copia del mismo en el procedimiento administrativo ERE, como se señala en la conclusión del periodo probatorio, se concede plazo de audiencia al interesado. Este presenta escrito de alegaciones el 4 de junio de 2010 en el que se ratifica en los términos de su reclamación inicial.

- El 8 de julio de 2010, se emite Propuesta de Resolución desestimatoria, que el informe del Servicio Jurídico, de 19 de octubre de 2010, considera adecuada a Derecho, si bien, se realiza algunas observaciones.

- No se emite nueva Propuesta de Resolución, sino que se corrigen las objeciones señaladas por el informe del Servicio Jurídico, ya que se acoge la de 8 de julio de 2010, al ser la que se somete a Dictamen de este Consejo Consultivo.

V

1. La Propuesta de Resolución desestima la pretensión del interesado con fundamento en las siguientes consideraciones, en virtud del informe del Jefe de Servicio de fecha el 13 de mayo de 2010:

“En este informe, que se entiende reproducido en aras del principio de economía procesal, se concluye que, en definitiva, no cabe aceptar que los concretos daños cuya indemnización solicita hayan traído su causa directa y eficaz en la anulación que se acordó judicialmente de la autorización de la Administración laboral mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo de 23 de septiembre de 2005 dada a la empresa T., S.A. para extinguir las relaciones laborales, por

cuanto esa anulación no fue por un incumplimiento de la Administración de examinar datos objetivos, sino por una controversia jurídica”.

Tras citar jurisprudencia en relación con los ERE, prosigue la Propuesta de Resolución:

“Ha de concluirse, en cuanto a la naturaleza de los expedientes de regulación de empleo, que se trata de un mecanismo de control causal atribuido a la Administración, sin perjuicio de la eventual revisión jurisdiccional, de naturaleza reglada encaminado a evidenciar si realmente concurre o no alguna causa legal a la que se supedita la procedencia del despido colectivo, sin que la Administración pueda arbitrar en conflictos suscitados en el seno de la empresa, al margen de la constatación de dicha causa legal, o hacer cumplir eventuales obligaciones asumidas en virtud de acuerdos o pactos entre la empresa y los trabajadores”.

Y en relación con la cuestión que plantea el reclamante:

“Con independencia de otras consideraciones, lo cierto es que los referidos y específicos conceptos por los que se reclama (salarios de tramitación, más daños y perjuicios), no pueden imputarse a la anulación de la autorización en su día otorgada y ello por cuanto, tal y como se ha expuesto, la jurisprudencia de la Sala de lo C-A del TS considera la autorización de la Autoridad laboral en los ERES como una especie de habilitación que remueve el obstáculo legal existente al ejercicio libre del poder organizativo del empresario (Ss. de 12 de febrero de 2003) o, lo que es lo mismo, la autorización es sólo la confrontación de la solicitud empresarial con las causas legales que permiten al empresario adoptar los despidos (Ss de 23 de junio de 2003). En definitiva y como dice la primera de esta sentencias “la autorización administrativa no extingue per se las relaciones laborales.

Es pues, el ejercicio libre del poder organizativo del empresario el que decide la extinción de los contratos laborales. Por ello en Sentencia de 21 de abril de 2005 se contiene que sólo procedería la responsabilidad patrimonial, si concurrieran todos los requisitos necesarios al efecto cuando la Administración hubiese concedido la autorización sin comprobar errores de carácter objetivo en la solicitud del empresario pero no cuando la autorización es anulada por consideraciones jurídicas, como ocurrió en este caso en que el órgano jurisdiccional realizó una consideración jurídica distinta a la de la Administración, sobre cuestión de tal relevancia como la relativa a la concentración de empresas y a la individualización que era exigible respecto a la situación de la empresa T., S.A.”.

Por todo lo expuesto, concluye la Propuesta de Resolución:

“La Dirección General de Trabajo no puede sino negar la existencia de responsabilidad patrimonial por dos razones. Por un lado entiende que la anulación de la resolución autorizatoria a la vista de la naturaleza que otorga a ésta no puede considerarse determinante de la existencia de una actuación de la Administración causante de un daño que el reclamante no tenga el deber de soportar, y más cuando la anulación de la decisión administrativa se hizo en función de la distinta valoración de la causa económica del despido colectivo, en atención al grupo económico a que estaba adscrita la empresa.

Por otro lado se argumenta por qué no serían indemnizables los distintos conceptos económicos por los que se reclamaba indemnización.

El Tribunal Supremo ha declarado (entre otras, en su antes citada Sentencia de 21 de abril de 2005 (Rec. Cas. 222/2001), al examinar una reclamación de responsabilidad patrimonial por anulación de acuerdos de la Administración laboral en las tramitaciones de ERE, y remitiéndose a lo dicho por sentencia de esta Sala de 16 de septiembre de 1999 y a la consideración de que la anulación sin más de tales actos no comporta obligación de indemnizar, ha señalado que para declarar la responsabilidad patrimonial es necesario distinguir aquellos supuestos en que la anulación de la resolución de la Administración laboral se debe a un diferente interpretación de una norma jurídica en un asunto complejo, de aquellos otros en que habría habido un error o deficiente valoración de datos objetivos. Sólo en este último supuesto habría obligación de indemnizar, siempre que concurriesen todos los requisitos exigibles para la configuración de la responsabilidad patrimonial de la Administración”.

En conclusión,

“Nos encontramos que la Administración autonómica se ha mantenido en esos márgenes de apreciación razonables y razonados, ya que lo único que ha ocurrido es que la Autoridad laboral ha ejercido una potestad administrativa de intervención en los expedientes de regulación de empleo, así como de revisión de su resolución como consecuencia de la interposición de un recurso administrativo por varios sujetos interesados”.

Por tanto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación del interesado sobre la base de la actuación administrativa autorizatoria del ERE no reviste el

carácter antijurídico preciso para que el administrado no deba soportar el administrado y tenga derecho a ser indemnizado.

2. Antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, y en relación con la legitimación activa, tal y como adelantamos ya inicialmente, debió la Administración apreciar su falta. Porque la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de fecha 19 de enero de 2009 (en el recurso de apelación 182/2008), que anula la Resolución nº 912, del Director General de Trabajo, de 23 de septiembre de 2005, por la que se autorizaba la extinción de la relación laboral, en virtud de expediente de regulación de empleo, entre el interesado y T., S.A., así como la Orden nº 251, de la Consejera de Empleo, y Asuntos Sociales, que desestimó los recursos de alzada interpuestos y confirmó la Resolución recurrida, debe tener el efecto de la retroacción de las actuaciones realizadas en virtud de las resoluciones anuladas, lo que conllevaría consecuencias respecto de la empresa que, con justificación en los actos ahora anulados, realizó los despidos. En todo caso, sería la empresa afectada por una autorización concedida inadecuadamente, la que, eventualmente, podría dirigirse contra la Administración autorizante si por causa de la anulación de la citada autorización ha de enfrentarse a la reclamaciones de sus trabajadores, readmitirlos en la empresa, abonarles los salarios que procedan, indemnizarlos, o cualquier efecto que se derive de la anulación de la resolución que autorizó los despidos. Por todo lo expuesto, es nuestro parecer que no está legitimado activamente el reclamante para solicitar indemnización a la Administración por los daños que alega.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho. Debe acordarse la falta de legitimación activa del reclamante en el presente procedimiento.