

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA
ADMINISTRACIÓN COMO CONSECUENCIA
DE LA DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD DE
REESTRUCTURACIÓN DE LA PLANTILLA DE
TRABAJADORES**

*Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo),
de 21 de abril de 2005*

M^a LUISA PÉREZ GUERRERO*

SUPUESTO DE HECHO: La empresa, que vio denegada la autorización administrativa para proceder a la regulación de empleo, solicita se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados como consecuencia del cese de actividades industriales a la que vio finalmente abocada. Revisada la legalidad de la actuación administrativa, ésta se declaró no acorde al Ordenamiento Jurídico, por lo que se solicita el derecho a una indemnización equivalente a la minoración de costes que hubiera tenido si se le hubiera permitido modificar las condiciones de los contratos de trabajo en su momento.

RESUMEN: El Tribunal Supremo declara la responsabilidad de la Administración tras la denegación de la solicitud de reestructuración de la plantilla de trabajadores y posterior anulación de la citada decisión en vía judicial, pero minorra el importe de la indemnización.

* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Grupo de investigación SEJ-322. Este comentario se realiza en el marco del Proyecto de Investigación DER 2009-8766 (JURI) *La gestión socialmente responsable de la crisis* y del Proyecto de Excelencia Investigadora *Estudio de las reformas estatutarias: los nuevos derechos estatutarios, Estado Social de las Autonomías y financiación autonómica*. SEJ-4078.

ÍNDICE:

1. CUESTIONES PLANTEADAS: LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LA SOLICITUD DE EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO
2. LOS ANTECEDENTES DE HECHO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, ELEMENTOS COMUNES DE DIFERENTES PRONUNCIAMIENTOS
3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE AUTORIZACIÓN DE EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO
4. REQUISITOS PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN
5. LOS LÍMITES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE AUTORIZAR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO
6. CONCLUSIONES

1. CUESTIONES PLANTEADAS: LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LA SOLICITUD DE EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO

La Sentencia que comentamos suscita un gran número de cuestiones que iremos tratando a lo largo de este comentario, siendo la principal el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por la denegación de autorización de expediente de regulación de empleo a una empresa. No venía siendo común encontrar pronunciamientos de este tipo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sin embargo, en la Sentencia comentada podremos comprobar cómo el Tribunal Supremo aclara la naturaleza reglada de la potestad administrativa de autorizar expedientes de regulación de empleo, limitándose la Administración a constatar si se dan las causas legalmente determinadas, y reconoce la responsabilidad de la Administración por los daños causados a la empresa tras la denegación de autorización para proceder a ejecutar una reestructuración de plantilla, sobre la base de otras cuestiones que comentaremos.

En este sentido, consideramos relevante tratar en este comentario la naturaleza jurídica de la potestad Administrativa para autorizar o denegar Expediente de Regulación de Empleo (ERE, en adelante), así como el control judicial de la misma, identificando, por tanto, el contenido de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los requisitos y sus límites.

2. LOS ANTECEDENTES DE HECHO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, ELEMENTOS COMUNES DE DIFERENTES PRONUNCIAMIENTOS

Conforme a lo expuesto en la sentencia comentada, el TS declara responsable a la Administración competente para autorizar un Expediente de Regulación de Empleo planteado por la empresa recurrente. La empresa Huesca Maquinaria S.A. fue adquirida por el Grupo Francés FAYAT en el año 1989.

A partir del año 1991, como consecuencia de la fuerte crisis que amenazó el sector del metal, tramitó dos expedientes de regulación de empleo así como acordó la suspensión temporal del 40% de la jornada de 73 trabajadores. Ante la insuficiencia de las medias, con fecha 2 de junio de 1993 la empresa inició los trámites para que se aprobara un expediente de modificación de las condiciones de trabajo al amparo del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores y del RD 696/1980, y ello como único modo de salir de la profunda crisis en que parecía encontrarse la empresa. El expediente de modificación de las condiciones de trabajo fue rechazado tanto por el Comité de Empresa como por la Dirección Provincial de Trabajo y, con fecha 27 de septiembre de 1993, se rechazó también por la Dirección General de Trabajo. En 1993 la empresa se vio obligada a iniciar un expediente de suspensión de pagos.

La empresa recurrió la decisión de la Dirección Provincial de Trabajo de 27 de septiembre de 1993 e inició un nuevo expediente de regulación de empleo que siguió igual suerte, siendo rechazado por Resolución de la Dirección General de Trabajo de 14 de enero de 1994.

Considerando la empresa que la situación se tornaba insostenible procedió al despido individual de cada uno de los trabajadores que, fueron declarados improcedentes por la Jurisdicción Social, tras la impugnación por los afectados. Mientras tanto se habían tramitado los recursos contencioso administrativos interpuestos frente a las resoluciones denegatorias de los expedientes de regulación de empleo, dichas sentencias (de fecha 31 de diciembre de 1996 y 20 de febrero de 1997) fueron estimatorias de las pretensiones de la empresa y reconocían a ésta el derecho a la modificación de las condiciones de trabajo propuestas en los expedientes de regulación de empleo.

A pesar de que ambas sentencias fueron recurridas en casación por el Sr. Abogado del Estado, fue declarada la firmeza de las mismas mediante providencia de fechas 22 y 27 de Octubre de 1997. Con fecha 6 de octubre de 1998, la empresa presentó reclamación de responsabilidad patrimonial, que se desestimó tácitamente por el Ministerio de Trabajo. Contra esta desestimación tácita interpuso la empresa recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional que desestimó el recurso en su Sentencia de 4 de octubre de 2000 (Ar. JUR/2000/312174). Contra dicha Sentencia interpuso la empresa Recurso de Casación ante el Tribunal Supremo, que dio lugar a la Sentencia que comentamos, en la que se declara haber lugar al mismo y estima parcialmente el recurso formulado y el derecho al abono de indemnización en función de las posibilidades de reestructuración de plantilla que hubiera podido efectuar la empresa.

3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE AUTORIZACIÓN DE EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO

Para el análisis de las cuestiones que planteamos en el presente comentario, hemos de partir del presupuesto de que las Administraciones Públicas, en ocasiones, ejercen potestades que les otorga la Ley con carácter discrecional o reglado. Así, si atendemos a lo previsto en la Constitución Española tanto en su artículo 103 como en su artículo 106, habremos de tener presente que la Administración ha de actuar siempre sirviendo al interés general y que el principio de legalidad exige que la Administración actúe siempre sometida a la ley, el derecho y los fines que la justifican.

Siguiendo la doctrina administrativa sobre la diferencia entre la potestad reglada o discrecional de la Administración¹; mientras que el ejercicio de las potestades regladas reduce a la Administración a la constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado, el ejercicio de las potestades discrecionales, en cambio, comporta un elemento sustancial diferente que permite incluir en el proceso aplicativo de la Ley una estimación subjetiva de la propia Administración, con la que se completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular.

De este modo, cuando la potestad se define como reglada, la Administración lleva a cabo un proceso aplicativo de la Ley que no deja resquicio a juicio subjetivo ninguno, salvo a la constatación o verificación del supuesto mismo para contrastarlo con el tipo legal. La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo. Tal es el caso, en el ámbito de los expedientes de regulación de empleo, en que medie el acuerdo entre los representantes legales de los trabajadores y el empresario, pues, como establece el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, “cuando el período de consultas concluya con acuerdo entre las partes, la autoridad laboral procederá a dictar resolución en el plazo de quince días naturales autorizando la extinción de las relaciones laborales”. Dejando tan sólo un pequeño margen para la apreciación de cualquier circunstancia que pudiera afectar a la libertad con que cualquiera de las partes expresa su decisión. Así, si la autoridad laboral apreciase, de oficio o a instancia de parte, la existencia de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión del acuerdo, lo remitirá, con suspensión del plazo para dictar resolución, a la autoridad judicial, a efectos de su posible declaración de nulidad.

¹ Al respecto, se puede consultar García de Enterría y Ramón Fernández, 1990, páginas 452 y siguientes.

La misma regla aplicaremos en el supuesto en que de la documentación obrante en el expediente “se desprenda razonablemente que las medidas propuestas se requieren para alcanzar los fines”; en estos casos, la Administración laboral “procederá a autorizar”. Tampoco parece dejar la Ley mucho margen a la discrecionalidad de la Administración².

Ahora bien, no parece que se pueda llegar a la misma conclusión, al menos tan claramente, en el supuesto en que no exista acuerdo entre las partes. Tal y como hemos descrito en las potestades discrecionales, la norma remite parcialmente para completar el cuadro regulativo de la potestad y de sus condiciones de ejercicio a una estimación administrativa. En este caso, dicha estimación no se realiza por vía normativa general, sino analíticamente, caso por caso, mediante una apreciación de circunstancias singulares, realizable a la vez que precede al proceso aplicativo. Ahora bien, no podemos decir que haya discrecionalidad al margen de la Ley, sino justamente sólo en virtud de la Ley y en la medida en que la Ley haya dispuesto.

Conforme a la doctrina citada, son cuatro, por lo menos, los elementos reglados por la Ley en toda potestad discrecional y que no pueden dejar de serlo: la existencia misma de la potestad, su extensión, la competencia para actuarla, que se referirá a un ente y a un órgano determinado, y el fin, porque todo poder es conferido por la Ley como instrumento para la obtención de una finalidad específica que, en cualquier caso, habrá de ser pública³.

Sin que podamos decir que el debate sobre la naturaleza jurídica de la potestad de decisión de la Administración laboral en el caso de autorización de los Expedientes de Regulación de Empleo, esté cerrado en España, es posible avanzar afirmando que la evolución normativa ha otorgado a la Administración la competencia para el control de la decisión empresarial de despedir colectivamente; si bien, no se trata realmente de un control de oportunidad sino de control de que se den las causas alegadas y la idoneidad de las medidas propuestas⁴. De este modo, el órgano administrativo competente deberá valorar si concurren o no las causas alegadas por la empresa, comprobar que las medidas propuestas contribuirán a mejorar la situación y si hay una proporción entre las causas alegadas y las medidas propuestas. Este margen de decisión de la Administración es para algunos autores muestra de la discrecionalidad de la Administración en la toma de decisiones.

² Vid, Gómez Muñoz, J.M., “Crisis económica y actuación de la Administración laboral en los expedientes de regulación de empleo”, en *Temas Laborales*, nº 99/2009, pág. 142, que describe los elementos o criterios que regirán la decisión de la Administración en estos casos: necesidad, razonabilidad, motivación y congruencia, este último introducido tras la reforma de 1994.

³ De nuevo García de Enterría y Ramón Fernández, *ibidem*.

⁴ Vid. De nuevo Gómez Muñoz, J.M., *ibidem*, para quien “no hay por tanto margen de discrecionalidad en este sentido”. En este estudio se puede encontrar las diferentes posiciones doctrinales sobre la naturaleza discrecional o reglada de la Administración.

Sin embargo, y aunque no debemos perder de vista que el supuesto de hecho que da lugar a esta sentencia se produce con anterioridad a la reforma del artículo 51 ET, pero en una situación económica muy parecida a la actual; es preciso considerar como lo hacen algunos autores que las decisiones que ha de tomar la Administración en relación con las solicitudes de despidos colectivos, se ven influenciadas en cierto modo por el deber que tiene la propia Administración de velar por el funcionamiento de la actividad económica y la productividad general del país⁵. Esto nos lleva a considerar la existencia de otros factores como determinantes de las decisiones administrativas.

En varias sentencias, el Tribunal Supremo ha considerado⁶ que “la intervención administrativa en los expedientes de regulación de empleo o despidos colectivos tiene por objeto evitar que los despidos colectivos se produzcan sin un mecanismo de control previo en defensa de los intereses generales que pueden resultar afectados. Entre ellos, desde luego, los intereses de los trabajadores considerados en su globalidad, pero también la competitividad empresarial, costes económicos de los procesos de reestructuración o ajuste de plantilla”. Se establece, de esta forma, “la sujeción de los poderes empresariales de disposición sobre el término de los contratos a la existencia de causas justificativas previstas legalmente, sin que la limitación administrativa instrumental en que consiste la necesaria autorización pueda desligarse de su condición causal, en los términos previstos en la norma que reconoce a la Administración la correspondiente potestad de intervención, conectada, además, con las exigencias de la economía general”.

De este modo, continúa el Tribunal, “la actividad que la Administración desenvuelve al otorgar o denegar la autorización pedida no es otra que la confrontación de la solicitud empresarial con las causas legales que permiten al empresario adoptar los despidos”. Y ello, “con independencia de la complejidad material o técnica de esa confrontación y de las dificultades que supone la valoración que la Administración debe hacer de la concurrencia de causas legales atendiendo a los fines previstos por el legislador”.

Desde este punto de vista, como hemos dicho, poca discrecionalidad cabría a la Administración, pues de constatar que las causas alegadas existen y son de carácter técnico, económico, organizativo o de producción, habría de proceder a autorizar la solicitud empresarial. Como indica el Tribunal, “la concurrencia efectiva de las causas legales de los despidos colectivos y su adecuación a los objetivos señalados por el legislador se sujeta a un procedimiento de verificación por las Administraciones de carácter reglado, sin que éstas dispongan de facultades discrecionales que les permitan oponerse a los despidos ni tampoco arbitrar o solucionar conflictos entre intereses de los em-

⁵ De nuevo, Gómez Muñoz, J., op. cit. p. 144.

⁶ Por todas, STS de 23 de junio de 2003 (Ar. 2003/5785), STS de 21 de abril de 2005 (Ar. 2005/4314) que comentamos y, más recientemente, STS de 12 de septiembre de 2008 (Ar. 2008/4521).

presarios y trabajadores al margen de las previsiones causales de los despidos colectivos establecidas por el legislador”. Hasta este momento, el Tribunal Supremo, como vemos, insiste en el carácter reglado de la potestad de autorizar los Expedientes de Regulación de Empleo.

Pero el Tribunal Supremo ha ido más allá, identificando qué se entiende por “conurrencia efectiva de las causas legales de los despidos colectivos”. Así, considera que “es suficiente con justificar, además de la situación económica negativa de la empresa, la idoneidad del despido colectivo para contribuir a superarla, sin que tal despido se convierta en alternativa última a un determinado esfuerzo inversor, como medida prioritaria o previa, que la norma aplicada no exige”⁷. Esta jurisprudencia determinó la reforma operada en el artículo 51 por la Ley 11/1994, de forma que, conforme a la citada jurisprudencia, el segundo elemento, esto es, la adecuación de la medida al objetivo propuesto, resultaría determinante en la decisión administrativa⁸.

Por tanto, en los expedientes de regulación de empleo la Administración ha de llevar un control causal, sin perjuicio de su eventual revisión judicial. Pero es un control reglado, así lo establece el TS en la Sentencia comentada: “Por consiguiente, 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”. De esta forma, no deja lugar a dudas el TS cuando afirma la naturaleza reglada de la potestad de la Administración para autorizar o denegar la propuesta de expediente de regulación de empleo o modificación colectiva de las condiciones de trabajo. La Administración deberá, por tanto, comprobar tan sólo la concurrencia de las causas legales establecidas en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, “sin que 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”.

Según esta jurisprudencia, reiterada en diversas Sentencias posteriores, no existe discrecionalidad en la decisión de la Administración.

4. REQUISITOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

En la actualidad, es reiterada ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo que indica que la responsabilidad patrimonial de la Administración se produce,

⁷ Vid. para ello los pronunciamientos de la Sala de lo Social del TS, por todas, STS de 8 de febrero de 1992.

⁸ En este sentido se expresa la STS de 26 de mayo de 2003 (Ar. 2003/5313).

entre otras causas, por el anormal funcionamiento de la misma. Y que se trata de una responsabilidad de carácter objetiva, donde no se precisa la mediación “un actuar culposo o negligente del agente”, rechazando expresamente la tesis de lo que se ha denominado “margen de tolerancia”, en cuanto pugna con la declaración constitucional del artículo 106 que reconoce a los ciudadanos, en los términos establecidos en la Ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos⁹.

Ahora bien, matiza el Tribunal Supremo en esa Sentencia, y reitera en posteriores¹⁰, que no toda anulación de una resolución administrativa determina la existencia de una indemnización y la declaración por tanto de responsabilidad patrimonial administrativa. Sí puede ser supuesto de tal indemnización “en aquellos casos en que la anulación produjo unos perjuicios individualizados y evaluables económicamente que el ciudadano no viene obligado a soportar, no siendo, por tanto, el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que debe exigirse para sostener el derecho a la indemnización, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la anti-juridicidad de la lesión”.

En general, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo¹¹, son requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes:

- a) Efectiva realidad de un daño evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas que no tengan obligación de soportarlo.
- b) Que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia de una actuación del poder público o actividad administrativa, en desarrollo de funciones de la misma naturaleza, en una relación de causa a efecto.
- c) Que el daño no se haya producido por fuerza mayor. Es requisito “sine qua non” la concurrencia del nexo causal entre la actividad administrativa y el resultado dañoso sin interferencias extrañas que pudieran anular o descartar aquel”.

Se precisa, por tanto, una actuación de la Administración, un resultado dañoso no justificado y relación causa efecto entre aquella y ésta, incumbiendo su prueba al que reclama; a la vez que es imputable a la Administración la carga referente a la existencia de la fuerza mayor cuando se alegue como causa de

⁹ Vid. en ese sentido STS de 20 de febrero de 1989 (Ar. 1989/2526).

¹⁰ Este razonamiento se reitera en las STS de 21 de abril de 2005 y 12 de septiembre de 2008, ya citadas.

¹¹ Por todas STS de 20 de julio de 1999 (Ar. 1999/6553), 12 de febrero, 21 y 22 de marzo de 1991 (Ar. 1991/1221, 1991/2404, 1991/2406).

exoneración¹². Es precisamente esta relación causal la que más determinante ha resultado a la hora de decidir la existencia o no de responsabilidad patrimonial.

Todos son requisitos necesarios para que se dé la responsabilidad patrimonial de la Administración, si bien el Tribunal Supremo hace hincapié en que es preciso distinguir aquellos supuestos en que la anulación de una resolución administrativa se debe a una 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 éste último caso, dice el TS, habría obligación de indemnizar, “siempre que concurriesen todos los requisitos exigibles para la configuración de la responsabilidad patrimonial de la Administración”¹³.

De este modo, de concurrir todos los requisitos enumerados, el Tribunal es claro cuando afirma que si la Administración concede la autorización sin comprobar errores de carácter objetivo en la solicitud del empresario, procede declarar la responsabilidad de la Administración por el mal funcionamiento de la misma. En cambio, si la decisión de la Administración es anulada por consideraciones jurídicas del órgano jurisdiccional que realiza la revisión, no procederá la indemnización¹⁴.

Además de la concurrencia de los requisitos expuestos, resulta igualmente determinante en la Sentencia que comentamos la definición de la potestad de autorizar o denegar expedientes de regulación como potestad reglada. Pues, en los supuestos de potestades discrecionales de la Administración, dice el TS, “el legislador ha querido que ésta actúe libremente dentro de unos márgenes de apreciación con la sola exigencia de que se respeten los aspectos reglados que puedan existir, de tal manera que el actuar de la Administración no se convierta en una conducta arbitraria, rechazada por el artículo 9.3 de la Constitución”. En estos supuestos, “cuando la Administración se mantenga dentro de unos márgenes de apreciación razonados y razonables, no podrá imputársele lesión antijurídica alguna, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga dicha potestad discrecional, a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio, siempre que ésta se lleve a cabo en los términos antedichos” (fundamento jurídico cuarto).

Esta reflexión es también aplicable, según el propio Tribunal, al caso en que la Administración debe aplicar normas jurídicas que permiten un cierto margen de apreciación, “sin que haya que atender sólo a datos objetivos de-

¹² Vid. por todas, Sentencias de 14 de julio de 1986 (Ar. 1986/5072), 29 de mayo de 1987 (Ar. 1987/5899), 22 de julio de 1988 (Ar. 1988/6095), 17 de febrero de 1989 (Ar. 1989/1185), 10 y 17 de febrero de 1989 (Ar. 1989/1101 y Ar. 1989/1185),

¹³ En este sentido, vid. STS de 16 de septiembre de 1999 (Ar. 1999/7746), reiterando este criterio en la STS de 12 de septiembre de 2008 (Ar. 2008/4521).

¹⁴ Es el caso de la STS de 12 de septiembre de 2008.

terminantes de la preexistencia o no del derecho en la esfera del administrado, sino que la norma, antes de ser aplicada, ha de integrarse mediante la apreciación, necesariamente subjetivada, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados determinantes del sentido de la resolución”.

Sin embargo, el caso que contempla la Sentencia que comentamos es el supuesto de una potestad reglada y, ello, como veremos, es determinante de la responsabilidad de la Administración, al no existir margen de apreciación o criterios subjetivos con los que adoptar la decisión.

Atendiendo, pues, a los requisitos establecidos por la jurisprudencia del TS, en el supuesto de hecho contemplado, se considera, en primer lugar, probado y cuantificado el daño causado a la empresa y constata cómo la autorización de las medidas y despidos propuestos hubiera resultado suficiente para la superación de la crisis (fundamento jurídico sexto). Por lo que, concluye el Tribunal, “debió autorizársele por la Autoridad laboral dicha modificación, al concurrir causa legal para ello”. Con ello se da el primer presupuesto.

En segundo lugar, también constata el Tribunal la relación causa efecto entre la actuación de la Administración denegando los despidos y las propuestas de modificación de las condiciones de trabajo y el daño causado. En particular, el Tribunal identifica estas resoluciones denegatorias como “la causa directa y eficaz del cierre de la empresa”. Los perjuicios económicos causados a la empresa se produjeron “al impedirle la autoridad laboral la reducción de unos costes en relación a los salarios y retribuciones de los trabajadores, a los que hubiera tenido derecho”.

Y, por último, se constata que tampoco se da el tercer supuesto referido a la existencia de fuerza mayor. Todo ello, lleva a considerar que, en el caso que nos ocupa, procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración al quedar probado que hubiera resultado suficiente para la superación de la crisis de la empresa, la modificación de las condiciones de trabajo de la plantilla propuesta por el empresario. En este caso, el Tribunal constata que la anulación de los acuerdos de la Administración laboral – en este caso, denegatorios de la solicitud de modificación de condiciones de trabajo – se debió, “no a una diferente interpretación de una norma jurídica en un asunto complejo, sino a la simple constatación de datos objetivos, por lo que nos encontramos ante uno de los supuestos en que ... procede declarar la responsabilidad patrimonial por anulación de actos administrativos siempre que concurren los restantes requisitos exigibles de realidad del daño y relación de causalidad”.

5. LOS LÍMITES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE AUTORIZAR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO

Otra de las cuestiones abordadas por el Tribunal Supremo en la Sentencia comentada es la determinación del alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ejercicio de la potestad de autorizar o denegar las solicitudes de expedientes de regulación de empleo.

Como hemos advertido, al tratarse de una potestad que hemos definido como “reglada”, poco margen de discrecionalidad queda a la Administración, debiendo limitarse a comprobar la concurrencia de requisitos legales en la causa o causas alegadas por el empresario. Por tanto, de lo expuesto anteriormente se deduce que la facultad de la Administración para autorizar o no las medidas propuestas por el empresario, se limita a un control de legalidad y no de oportunidad¹⁵. Y esta decisión se someterá al control judicial. Pero es interesante, aclarar, como lo hace el Tribunal Supremo que, ante la declaración de nulidad de la decisión administrativa en cuestión, el empresario podrá reclamar el resarcimiento de los daños causados ante la jurisdicción contencioso-administrativa; pero no podrá extender también esta responsabilidad a los daños causados a terceros por su decisión. Pues, la potestad de la administración se extiende tan sólo a la autorización o no de la medida propuesta por el empresario, siendo éste el que toma la decisión si media autorización. Desde este punto de vista, el empresario podría no aplicar la medida a pesar de la autorización.

Así, es reiterada la jurisprudencia del TS que aplica este razonamiento, declarando que la autorización de la Autoridad Laboral en los EREs no extingue «per se» las relaciones laborales, sino que se trata más bien de una especie de habilitación al empresario para aplicar las medidas organizativas propuestas; 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 despidos¹⁶. En definitiva, es el empresario el que adopta la decisión final de aplicar esas medidas o no.

Este es el criterio que aplica el Tribunal para limitar el alcance de la responsabilidad de la Administración en el ejercicio de esa potestad.

6. CONCLUSIONES

Advertimos, como indicábamos al inicio de este comentario, que resulta loable la tendencia a establecer criterios objetivos de decisión en el ejercicio de la facultad administrativa de decidir sobre la autorización o no de los Ex-

¹⁵ En este sentido se expresa Gómez Muñoz, J.M., “Crisis económica...”, op. cit. pág. 145.

¹⁶ Por todas, STS de 12 de febrero, y 23 de junio de 2003 (Ar. 2003/2084 y 2003/5785), 21 de abril de 2005 y, más recientemente, 12 de septiembre de 2008 (Ar. 2008/4521).

pedientes de Regulación de Empleo y medias organizativas propuestas por los empresarios ante situaciones de crisis. Sin embargo, es posible apreciar que no siempre la facultad se ejercita con estas connotaciones de potestad reglada, pues, como también advertíamos al inicio de este comentario, no podemos ignorar el deber de la Administración de velar por el interés general, incluyendo en este concepto, “los intereses de los trabajadores considerados en su globalidad, pero también la competitividad empresarial, costes económicos de los procesos de reestructuración o ajuste de plantilla”.

Y no podemos dejar de valorar el sentido de pronunciamientos jurisprudenciales como el que comentamos, que se unen a la tendencia de las nuevas normas de nuestro ordenamiento jurídico, de otorgar mayor seguridad jurídica al ejercicio de las facultades administrativas como la de autorizar los EREs. Decimos que es loable, por cuanto, limitan, sin duda, el margen de consecuencias que el administrado podrá estar obligado a soportar, derivadas del ejercicio de la citada potestad.