

Dictamen n^o: **317/10**
Consulta: **Consejera de Empleo, Mujer e Inmigración**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.09.10**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 29 de septiembre de 2010, sobre consulta formulada por la Consejera de Empleo, Mujer e Inmigración, al amparo del artículo 13.1.f).1^o de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por el liquidador de la sociedad mercantil A, en adelante “*el reclamante*”, sobre responsabilidad patrimonial de la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración por los daños y perjuicios ocasionados debido a la denegación de la solicitud de admisión de Expediente de Regulación de Empleo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 13 de noviembre de 2009 tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Empleo y Mujer, escrito suscrito por letrado actuando en nombre y representación de la Comisión Liquidadora de A, en adelante “*la empresa*”, solicitando una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por el anormal funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto responsable de las cantidades a las que, indebidamente, tuvo que hacer frente la empresa, como consecuencia de la denegación de la solicitud de admisión del expediente de regulación de empleo, y su posterior revocación por sentencia judicial firme.

En este primer escrito, valora los daños alegados en 3.714.137,42 euros, resultante de la diferencia entre las indemnizaciones abonadas a los trabajadores de la empresa, a consecuencia de la estimación por sentencia firme de la jurisdicción social de sus demandas por despido y de resolución de contrato por incumplimiento grave del empresario, más los salarios de tramitación correspondientes, y las indemnizaciones que les hubieran correspondido de haberse autorizado el despido colectivo.

En fecha 19 de noviembre de 2009 tuvo entrada en Registro de la entonces Consejería de Empleo y Mujer escrito de rectificación de la reclamación de responsabilidad patrimonial para extenderla al abono de las minutas de los abogados que actuaron en los pleitos en representación de los trabajadores demandantes, fijando el importe total rectificado de la indemnización reclamada en la cantidad de 4.279.753,93 euros.

Acompaña al escrito de reclamación los siguientes documentos:

- Escritura pública de poder general para pleitos.
- Copia de la sentencia nº 285/99 del Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid, de 30 de septiembre de 1999, por la que se declara la improcedencia de despidos.
- Copia de la sentencia nº 743/00 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de justicia de Madrid, de 5 de diciembre de 2000, desestimando recursos de suplicación contra la sentencia anterior.
- Copia de la sentencia nº 859/05 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Tercera, de 10 de junio de 2005, por la que se revoca la Resolución de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid de 8 de septiembre de 1999, por la que se desestimaba el recurso de alzada

interpuesto contra la Resolución de la Dirección general de Trabajo y Empleo de 9 de junio de 1999.

- Copia de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, de 28 de octubre de 2008, que confirma la anterior sentencia.
- Listado de trabajadores con desglose de indemnizaciones y salarios de tramitación.
- Copia de Auto del Juzgado de Primera Instancia nº 61 de Madrid, de 9 de julio de 2001, admitiendo a trámite la propuesta de convenio y adhesiones de acreedores al mismo.
- Copia incompleta del acta de protocolización de propuesta de convenio de la quebrada con sus acreedores.
- Copia de Auto del Juzgado de Primera Instancia nº 61 de Madrid de 12 de noviembre de 2001 aprobando convenio.
- Copia de la escritura de protocolización de acuerdos sociales de cambio de domicilio social, liquidación de la sociedad, cese de administrador y nombramiento de liquidador de A de fecha 8 de agosto de 2003.
- Copia simple de acta de requerimiento de la comisión liquidadora de A, al entonces administrador único de la sociedad.
- Copia de escritura de apoderamiento del entonces administrador único.
- Listados de cheques entregados para el pago de la condena de la mencionada sentencia 285/99 del Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid y justificantes del pago de las indemnizaciones.

- Minutas de honorarios de letrados intervinientes en el proceso en representación de los trabajadores y justificantes del pago de ellas.

La documentación aportada al expediente ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

En fecha 3 de marzo de 1999, M.I.A., actuando en representación de la empresa (constituida por tiempo indefinido el día 8 de junio de 1989 con la denominación C para la realización de actividades de tráfico de bienes muebles e inmuebles y prestación de servicios de sanatorio y clínica, cambiando su nombre por el actual, el día 22 de septiembre de 1989, con domicilio social en la avenida B aaa, 28003 Madrid, en el que tenía su único centro de trabajo), solicitó del juzgado correspondiente de Primera Instancia de Madrid declaración del estado legal de quiebra del mencionado comerciante, alegando las siguientes causas:

“Inadecuación del centro de trabajo para su utilización como clínica; exceso de personal en la plantilla; cambios en el mercado de clínicas privadas al asumir directamente las compañías aseguradoras, quienes eran los principales clientes de la clínica, las cirugías mayores en clínicas propias, determinadas actuaciones de Administración pública en materias tributaria; de inspección en el orden social y de pago de servicios de seguro escolar; crisis económica general de los años de 1992 a 1997; y reducción de la estancia media hospitalaria en los diez años anteriores a 1999 por consecuencia de los avances de la Medicina”.

En fecha 5 de marzo de 1999 el Juzgado de Primera Instancia nº 61 de Madrid declaró en estado de quiebra voluntaria a la mencionada sociedad mercantil, nombrando comisario y depositario de la quiebra.

En fecha 18 de marzo de 1999 el comisario y depositario de la quiebra presentaron, de consuno, ante la entonces Dirección General de Trabajo y Empleo de la Consejería de Economía y Empleo de esta Comunidad de

Madrid solicitud de autorización de extinción, por cese de actividad, de los contratos de trabajo de los 164 trabajadores de la plantilla de la empresa, alegando causas económicas, organizativas y de producción asociadas a *“una situación objetiva de cese total de la actividad de la empresa”* que *“ha desembocado en una situación concursal de quiebra desde el pasado 5 de marzo de 1999, en virtud de Auto firme de declaración de quiebra y que constata la actual situación de insolvencia de la compañía”*. Destacan como causas directamente motivadoras de la necesidad del expediente de extinción de contrato las siguientes: *“inadecuación del centro de trabajo y exceso de personal”*—ambas ya alegadas ante la jurisdicción para instar la declaración de quiebra—; *“inadaptación de la clínica a la normativa de empresas sanitarias; y adelantos de la Medicina en cuanto a nuevas terapias y técnicas médico-quirúrgicas”*.

En esta solicitud el empresario especificaba que había exonerado a los trabajadores de acudir al centro de trabajo desde el día 5 de marzo de 1999, así como que un número significativo de trabajadores habían instado ante la jurisdicción social demandas de extinción de contratos y reclamaciones de cantidad o de derechos laborales por causa de supuestos incumplimientos del empresario, estando por entonces en trámite 23 procesos judiciales. Ahora bien, según la propia sentencia del Juzgado de lo Social que resuelve el proceso de despido, y cuyos hechos no fueron impugnados en suplicación, todos los trabajadores interpusieron demandas de despido *“ad cautelam”*.

En fecha 25 de marzo de 1999, una abogada que actuaba en nombre y representación de doce trabajadores de la empresa, comunicó a la autoridad laboral que los mismos habían instado procesos judiciales de extinción de contrato y por despido y solicitó la suspensión del procedimiento de regulación de empleo *“hasta que no exista resolución judicial sobre las reclamaciones planteadas”* y, subsidiariamente, la desestimación de la

solicitud de despido colectivo por inexistencia de las causas alegadas por el empresario dada su integración en un grupo de empresas.

Con fecha 9 de abril de 1999 fue emitido el preceptivo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las causas motivadoras del expediente de regulación de empleo y restantes extremos necesarios para resolver fundadamente, que había sido solicitado con fecha 22 de marzo de 1999 y fue recibido el 14 de abril. En dicho informe el inspector mediador, tras reseñar algunas actuaciones de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas laborales que se habían practicado con anterioridad a la declaración de quiebra —por falta de ocupación efectiva de los trabajadores, irregularidades en la gestión de horas extraordinarias y falta de pago de salarios y atrasos— y poner de manifiesto la falta de documentación preceptiva en el expediente de regulación de empleo (en concreto, documentación de grupo empresarial, cuentas anuales del ejercicio 1998 y balance de la quebrada), concluía informando *“desfavorablemente el expediente, proponiéndose la desestimación de la pretensión empresarial”*, por causa principalmente de la integración de la empresa en un grupo a efectos laborales del que el empresario no había dado cumplida información.

En fecha 16 de abril de 1999 el presidente del comité de empresa presentó informe de oposición a la regulación de empleo solicitada, alegando básicamente que la crisis era ficticia y había sido provocada por los accionistas.

En fecha 4 de mayo de 1999, el comisario y el depositario de la quiebra presentaron en el Registro de documentos de la sede de la autoridad laboral un escrito en el que ponían de manifiesto las siguientes cuestiones:

1º) El número de trabajadores a despedir no era el inicialmente previsto de 164 personas, sino 183.

2º) Estaba en marcha, pero aún no había concluido, el preceptivo proceso de consultas con el comité de empresa sobre las causas motivadoras del expediente de regulación de empleo, la posibilidad de evitar o reducir sus efectos y las medidas necesarias para atenuar sus consecuencias para los trabajadores afectados.

3º) La solicitud de autorización del despido colectivo se había llevado a efecto “*por mandato del art. 51.10 del E.T.*”; y que el juez de la quiebra había fijado la primera junta de acreedores para el día 7 de mayo de 1999.

4º) La audiencia con la Inspección de Trabajo a efectos de poder aportar mayor documentación que permita justificar la causa económica alegada.

En fecha 5 de mayo de 1999, los nueve miembros del comité de empresa comunicaron a la autoridad laboral la conclusión sin acuerdo del período de consultas y solicitaron que “*se desautorice la extinción de las relaciones laborales de los trabajadores afectados ... y, no obstante esta desautorización, se declare a los trabajadores afectados por el E.R.E. en situación legal de desempleo conforme establece expresamente el art. 51.10 del Estatuto de los Trabajadores*”.

En fecha 17 de mayo de 1999 tuvo entrada informe complementario emitido por el inspector de trabajo en respuesta a la solicitud de la unidad administrativa instructora del procedimiento de regulación de empleo de fecha 5 de mayo de 1999 por la que se le daba traslado de la documentación aportada por el comisario y depositario de la empresa. En este informe facultativo se reproducían las consideraciones del informe anterior y se ampliaban sus razonamientos jurídicos sobre la falta de acreditación de la situación de crisis del grupo de sociedades en la que se integra la sociedad quebrada para concluir igualmente que “*se informa*

desfavorablemente el expediente proponiéndose la desestimación de la pretensión deducida en nombre de la empresa”.

En fecha 2 de junio de 1999, el comisario de la quiebra, actuando de consuno con los tres síndicos nombrados en la primera junta de acreedores celebrada el 7 de mayo de 1999, solicitaron de la autoridad laboral que “*se acuerde la aprobación del expediente de regulación de empleo presentado ante esa Dirección Provincial en fecha 18.03.99*”, poniendo de manifiesto, de una parte, que la sindicatura de la quiebra había decidido “*no continuar adelante con la actividad de la empresa*” y, de otra, que el número de trabajadores a despedir ya no sería el inicialmente previsto de 164 ni tampoco el de 183 declarado en el escrito presentado el 4 de mayo de 1999, sino de “*173 trabajadores (s.e.u.o)*”.

Esta solicitud fue subsanada en fecha 3 de junio de 1999, a requerimiento de la unidad administrativa instructora del procedimiento de regulación de empleo, mediante aportación de un escrito conjunto de la representación empresarial y el comité de empresa en el que se documentaba la conclusión sin acuerdo del período de consultas.

Con fecha 9 de junio de 1999 se dictó la Resolución de la entonces Dirección General de Trabajo y Empleo que ponía fin al procedimiento de regulación de empleo, acordando desestimar la solicitud de despido colectivo por considerar, con apoyo en los informes emitidos por el inspector mediador, que “*no se ha acreditado que concurran unas circunstancias económicas negativas equivalentes en el grupo de empresas, ni se concreta la incidencia de los resultados negativos de la peticionaria en el resto de las empresas que lo componen*”.

Notificada dicha Resolución en fecha 11 de junio de 1999 a ambas partes legitimadas en el procedimiento, en fecha 9 de julio de 1999 el comisario de la quiebra y los tres síndicos interpusieron recurso de alzada

en demanda de anulación de la mencionada Resolución y autorización de la regulación de empleo, alegando básicamente que *“la causa de la extinción de los contratos es la concurrencia de la declaración de quiebra y la decisión de los síndicos de no continuar con la actividad de la empresa; coincidentes ambos requisitos los contratos se extinguen sin que la Autoridad Laboral ostente facultad alguna para regular los efectos aparejados por la ley”*.

Con fecha 8 de septiembre de 1999 se dictó —previas alegaciones del comité de empresa de oposición al recurso, y tras informe de la Dirección General de Trabajo y Empleo en que se proponía igualmente su desestimación— Orden de la entonces Consejería de Economía y Empleo por la que se acordaba desestimar el recurso de alzada.

Interpuestos sendos recursos contencioso-administrativos, por el comisario de la quiebra y los tres síndicos, en fechas 5 y 10 de noviembre de 1999, con fecha 10 de junio de 2005 se dictó la sentencia nº 859 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Tercera, por la que, estimando ambos recursos acumulados, fueron anuladas la Resolución de la entonces Dirección General de Trabajo y Empleo de 9 de junio de 1999 y la Orden de la entonces Consejería de Economía y Empleo de 8 de septiembre de 1999 por ser contrarias a derecho, resolviendo adicionalmente que *“procede declarar en situación legal de desempleo a la totalidad de los trabajadores respecto de los que se formuló la solicitud ante la Administración, conforme a lo previsto en el artículo 51.10 del Estatuto de los Trabajadores, con el derecho de tales trabajadores a percibir la indemnización prevista en el artículo 51.8 del dicho Estatuto, declarando que los contratos de trabajo de dichos trabajadores se entienden extinguidos a partir de la fecha en que se dicta la Resolución de 9 de junio de 1999, todo ello sin costas”*.

Interpuesto recurso de casación por el Letrado de la Comunidad de Madrid, con fecha 28 de octubre de 2008 se dictó sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, mediante la que se declaró no haber lugar al recurso interpuesto y se condenó a la Comunidad de Madrid al abono de las costas del mismo. En el fundamento de derecho comparte la argumentación del tribunal de instancia y señala el alcance que tiene la intervención administrativa en los casos en que la extinción colectiva de los contratos de los trabajadores se produce después de la declaración judicial de quiebra de una empresa, y precisa *“que en los expedientes contemplados en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, no tienen como objetivo regular la situación laboral de una empresa en situación de quiebra, sino precisamente evitar que dicha situación se produzca, salvando el mayor número de puesto de trabajo posibles y efectuando un oportuno control por parte de los trabajadores y autoridad laboral de las condiciones en que van a quedar lo trabajadores que pierdan su empleo”*. Y continúa diciendo que *“la quiebra es una situación de hecho judicialmente declarada, de modo que el Juez de la quiebra, al conocer de ella, es el único competente para determinar si se produce una situación de desbalance por ser el pasivo del quebrado inferior al activo”*.

Paralelamente a la tramitación del proceso en el orden contencioso administrativo, ante la denegación de la autorización para la extinción de los contratos de trabajo, se reanudaron los procesos sociales suspendidos, a los que se acumularon nuevas demandas, hasta un total de 173 trabajadores, resueltos por Sentencia del Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid de 30 de septiembre de 1999 que estima las demandas de despido improcedente y de resolución de contrato condenando solidariamente a la sociedad reclamante y a la empresa D a abonar las indemnizaciones fijadas en la mismas más los salarios de tramitación desde el 11 de junio de 1999 hasta la fecha de la sentencia. Dicha Sentencia fue recurrida en suplicación

por las empresas, recurso que fue desestimado mediante Sentencia de 5 de diciembre de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

SEGUNDO.- Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante “*LRJ-PAC*”, así como el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, en adelante el “*Reglamento*”.

Con fecha 11 de diciembre de 2009, el órgano instructor solicitó informe de la Asesoría Jurídica sobre la legitimación de la Comisión Liquidadora de la empresa para formularla.

Dicho informe, emitido con fecha 25 de enero de 2010, concluía indicando que el órgano competente no era la comisión, sino el liquidador de la sociedad, por lo que procedería requerir la subsanación de la solicitud.

Con fecha 4 de febrero de 2010 fue emitido requerimiento de subsanación, notificado al siguiente día 9. En contestación, el posterior día 18 la empresa presentó alegaciones en defensa de la legitimación de la comisión liquidadora y, *ad cautelam*, manifestó actuar también como representante del liquidador de la sociedad A, a cuyo efecto aportó escritura otorgada por el liquidador ante Notario de Madrid, el día 17 de febrero de 2010, mediante la que se le confería poder general para pleitos y específico para, entre otras facultades, ratificar la reclamación, la que, en efecto, se ratificó.

Con fecha 19 de abril de 2010 la Dirección General de Trabajo remitió copia del expediente del procedimiento de regulación de empleo e informe proponiendo la desestimación de la reclamación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del RPRP, con fecha 5 de mayo de 2010, se ha dado trámite de audiencia al reclamante, presentando escrito en fecha 17 de mayo de 2010, incluyendo una propuesta de terminación convencional del procedimiento mediante compensación en especie o abono de pagos periódicos de acuerdo con *“la propuesta que ... pueda formular la Administración”* y oferta de *“quita de la cantidad solicitada en el porcentaje del 35% y aplazamiento en el pago de dicho importe en dos anualidades”*.

El 20 de julio de 2010, por la Jefa del Área de Recursos de la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración, se dicta propuesta de resolución desestimatoria.

La Reclamante ha interpuesto recurso contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 10^a, recurso n^o 535/2010.

TERCERO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por la Consejera de Empleo, Mujer e Inmigración que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 3 de agosto de 2010, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excm. Sra. Dña. M^a José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 29 de septiembre de 2010.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación (4.279.753,93 euros), y se efectúa por la Consejera de Empleo, Mujer e Inmigración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley.

Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesado, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

No plantea discusión alguna que la sociedad tenga la condición de interesada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial ex artículo 139.1 de la LRJ-PAC.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, por cuanto la imputación de la responsabilidad patrimonial que efectúa el reclamante tiene su origen tanto en la deficiente actuación de la Dirección General de Trabajo, integrada en la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración de la Comunidad de Madrid, como en la anulación de una Orden de la misma por sentencia judicial firme.

Ahora bien, la reclamación fue interpuesta en su origen por el representante de la Comisión Liquidadora de la empresa, y tras entender el

órgano de instrucción que la reclamación debía interponerse por el Liquidador de la empresa, se subsanó y se solicitó también en nombre del referido liquidador.

Resulta ajustado a derecho admitir la reclamación efectuada por el liquidador de la empresa, en tanto en cuanto la misma mediante acuerdo de la Junta General Extraordinaria de accionistas de 27 de junio de 2003 acordó declarar en liquidación la sociedad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley de Sociedades Anónimas, insertando el correspondiente anuncio en el Boletín Oficial del Registro Mercantil de 14 de agosto de 2003. A partir de dicho acuerdo la representación de la sociedad se atribuye a los liquidadores ex artículo 267.1 de la LSA (*“Desde el momento en que la sociedad se declare en liquidación cesará la representación de los administradores para hacer nuevos contratos y contraer nuevas obligaciones, asumiendo los liquidadores las funciones a que se refiere el artículo 272”*), para el desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 272 de la misma. La Comisión liquidadora nombrada en el seno del convenio de la quiebra, tenía por objeto efectuar los pagos previstos en el convenio, y perseguir el cumplimiento íntegro del convenio. Una vez cumplido el convenio, el nombramiento del liquidador se produce para liquidar la sociedad, por lo que habiéndose inscrito dicho cargo, y presuponiendo la finalización de las funciones de la Comisión Liquidadora, lo ortodoxo es reconocer la legitimación al liquidador.

Por lo que se refiere a la presentación de la reclamación en plazo, el reclamante imputa formalmente responsabilidad a la Administración por dos causas distintas. En primer lugar alega el *“anormal funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto responsables de las cantidades a las que indebidamente tuvo que hacer frente la empresa Clínica A, como consecuencia de la denegación de la solicitud de admisión del Expediente de Regulación de Empleo, y su posterior revocación del ERE por sentencia*

judicial firme”, entendiendo el funcionamiento anormal como categoría diversa de la responsabilidad por anulación de actos administrativos, según precisa con claridad en sus últimas alegaciones en trámite de audiencia: “*Es claro que si la responsabilidad se residencia en los actos o resoluciones administrativas nos encontraremos en el supuesto que regula el art. 139 de la Ley de Procedimiento, que fue el invocado por esta parte en el escrito de solicitud, al considerar que la lesión se produce como consecuencia de un funcionamiento anormal de los servicios públicos. Si, por el contrario, se entendiese producida como consecuencia de la anulación jurisdiccional del acto o resolución, la hipótesis sería la regulada en el art. 142.4 de la misma Ley*”.

Ahora bien, en el supuesto de considerar que la fundamentación de la reclamación se refiriese exclusivamente al deficiente funcionamiento de la Administración laboral, en concreto atribuye graves irregularidades al proceder de la Inspección de Trabajo, la misma se encontraría prescrita al amparo del plazo establecido en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “*la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se hayan determinado el alcance de las secuelas*”. El *dies a quo* para el cómputo del plazo de un año sería el de la notificación de la Orden de la entonces Consejería de Economía y Empleo de 8 de septiembre de 1999 por la que confirmaba la Resolución de la Dirección General de Trabajo y Empleo de 9 de junio de 1999 que ponía fin al procedimiento de regulación de empleo acordando no conceder la autorización de extinción de los puestos de trabajo. O en su caso, aplicando la doctrina de la *actio nata*, el día 30 de septiembre de 1999 (fecha de la sentencia de lo social por la que se condenó solidariamente a las empresas A y D al abono de indemnizaciones por despido improcedente y pago de salarios de tramitación, como manifestación del efecto lesivo del acto administrativo) o, a lo sumo, el día 5 de diciembre de 2000 (fecha de la sentencia de suplicación que confirmó

la de instancia y las condenó al pago de los honorarios de letrados), con el corolario de que en cualquiera de estos casos el derecho a reclamar el resarcimiento de los daños, ejercido por primera vez el 13 de noviembre de 2009, habría prescrito muchos años atrás.

Sólo la consideración de que la responsabilidad patrimonial que se reclama trae causa de la anulación del acto administrativo, permite obviar la aplicación del artículo 142.5 de la LRJ-PAC al permitirlo para estos casos el inciso final de su artículo 142.4, según el cual el derecho a reclamar prescribe al año de haberse dictado la sentencia definitiva. El *dies a quo* para el cómputo del plazo de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de enero de 2000 (Caso Miragall Escolano y otros) debe computarse desde que los interesados pudieron conocer efectivamente las decisiones judiciales., y considerar, por tanto, que la reclamación, presentada el 13 de noviembre de 2009, lo había sido dentro del plazo de un año posterior a la notificación de la sentencia contencioso-administrativa de casación, que había tenido lugar el día 19 de noviembre de 2008.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, el mismo se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, han ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, dándose traslado a la reclamante.

TERCERA.- La Responsabilidad Patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, en el ámbito de las entidades locales, el artículo 54 de la LBRL remite a lo dispuesto al régimen general de la LRJ-PAC, artículos 139 a 146, desarrollados por el

Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo -Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha

desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

En el ámbito de la responsabilidad patrimonial por la anulación de actos administrativos el artículo 142.4 de la LRJ-PAC dispone que *“la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma...”*. El Tribunal Supremo ha interpretado dicho artículo manifestando que la anulación de un acto administrativo no lleva consigo necesariamente la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino sólo cuando concurren los requisitos de un daño real y efectivo, individualizado y evaluable económicamente, producido por dicho acto que no haya el deber jurídico de soportar; y sólo cabe diferir a la fase de ejecución de sentencia, en el correspondiente incidente, la cuantificación del daño pero no la prueba de éste que ha de acreditarse en el proceso principal, pues sólo entonces puede reconocerse en sentencia el derecho a la indemnización. (vid. Sentencias de 5 de junio de 2002, Recurso nº 4819/1996 y de 13 de junio de 2007 recurso nº 9070/2003).

Por ello, es preciso que la reclamante acredite los elementos de dicha responsabilidad, es decir, no solo la relación de causalidad existente entre la actuación de la Administración y el daño, sino también el propio daño que se alega por el mismo, daño que además ha de ser evaluable económicamente a los efectos de su determinación.

CUARTA.- El primero de los requisitos para apreciar la concurrencia de responsabilidad patrimonial es determinar si han quedado acreditados los daños que invoca la sociedad reclamante.

La reclamación formulada se refiere a los supuestos perjuicios económicos causados por la denegación mediante Resolución de la entonces Dirección General de Trabajo y Empleo de 9 de junio de 1999 de una solicitud de despido colectivo de la totalidad de la plantilla de la mercantil A., acto administrativo que, confirmado en alzada mediante Orden de la entonces Consejería de Economía y Empleo de 8 de septiembre de 1999, fue anulado por sentencia n° 859, de 10 de junio de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Tercera, confirmada a su vez en casación mediante sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, de 28 de octubre de 2008, cuantificando el reclamante tales perjuicios en la cantidad de 4.279.753,93 €, resultante de la diferencia entre los siguientes conceptos:

— en el minuendo, indemnizaciones por despido improcedente abonadas a consecuencia de la estimación por sentencia n° 285/99, de 30 de septiembre, del Juzgado de lo Social n° 19 de Madrid, de demandas por despido y de resolución de contrato por incumplimiento grave del empresario de todos los trabajadores de la plantilla, sentencia confirmada en suplicación por la n° 743/00, de 5 de diciembre, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: 747.921.033 Pts., equivalentes 4.555.197,15 €.

— en el minuendo, salarios de tramitación abonados en ejecución de la sentencia de instancia: 125.460131 Pts., equivalentes 754.030,57 Euros;

— en el minuendo, minutas abonadas a los abogados de los trabajadores demandantes, a resultas de la condena al pago de los honorarios de las partes recurridas acordada en la sentencia de suplicación: 565.616,51 euros;

— en el sustraendo, indemnizaciones que habrían sido abonadas a los trabajadores por despido colectivo si éste se hubiera autorizado: 265.400.694,66 Pts., equivalentes a 1.595.090,30 €.

El pago de dichas cantidades ha quedado debidamente acreditado mediante los correspondientes justificantes incorporados al expediente.

Acreditada la concurrencia de daño efectivo procede analizar la concurrencia de la relación de causalidad.

La sociedad reclamante justifica la imputación a la Administración del resultado dañoso a partir de la consideración de que *“si se hubiese producido la estimación del expediente de regulación de empleo, las indemnizaciones establecidas legalmente hubiesen alcanzado, por cada trabajador, el importe de 20 días por cada año de antigüedad con el límite de una anualidad de salario”*, al haberse desestimado el orden jurisdiccional social fijó unas indemnizaciones de 45 días de salario por cada año trabajado o fracción, adicionándose los salarios de tramitación devengados desde la fecha del despido (tácito) hasta la fecha de la notificación de la sentencia.

Sin embargo, del expediente se desprende que la estimación de las demandas de despido no se fundamenta exclusivamente en la denegación de la autorización de extinción de los contratos por la autoridad laboral.

Así, en primer lugar, el ejercicio por los trabajadores de la plantilla de A de acciones por despido o de rescisión de contrato por incumplimiento grave del empresario, tiene un origen ajeno a la regulación de empleo y no están condicionadas legalmente por la tramitación administrativa de ésta.

En efecto, los conflictos laborales del empresario con los trabajadores de su plantilla empezaron antes de que se solicitara la autorización ante la autoridad laboral. Así, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, que

medió en el procedimiento de regulación de empleo, puso de manifiesto en su informe preceptivo que *“existen numerosas demandas individuales de trabajadores para resolver sus situaciones”*. También la sociedad admite en su escrito de alegaciones que los trabajadores han presentado demandas por despidos tácitos y de reclamación de cantidades, por salarios adeudados, correspondientes a los meses de febrero y marzo de 1999, entre otras partidas. En los hechos probados de la sentencia del Juzgado de lo Social de 30 de septiembre de 1999 se declara que la empresa había dejado de pagar los salarios a los trabajadores con anterioridad a la declaración de quiebra voluntaria.

En realidad, el origen de la crisis empresarial, como se manifiesta por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 5 de diciembre de 2000, por la que se desestima el recurso de suplicación interpuesto frente a la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social, se encuentra en el proceso de desmantelamiento fraudulento del negocio de la clínica que se inició en el año 1989 por el que se constituyó *“un grupo de empresas para llevar a cabo el ocultamiento del patrimonio en fraude del derecho de sus acreedores, determinando una insolvencia aparente en alguna de las empresas, que realmente no existe por haber concentrado el patrimonio en otra u otras de las del grupo”*, para continuar manifestando que los administradores de la empresa diseñaron *“una serie de operaciones financieras con el fin de separar el patrimonio de la sociedad, manteniendo la parte más importante del mismo: el inmueble, cuyo valor cada vez es mayor, en una sociedad aparente, cuyos administradores son comunes, creada ad hoc, sin actividad alguna y cuya única finalidad es el fraude, mientras que el resto del patrimonio, aquél de menor valor y devaluable con el uso, se enajena a la nueva sociedad, creada para hacerse cargo de la explotación de la clínica y de los trabajadores de la misma, que nace fuertemente endeudada por la adquisición de los muebles y enseres necesarios para el desarrollo de la actividad, y por tener que hacer frente a*

un alto coste del arrendamiento del aludido inmueble, operaciones de las cuales resulta que una clínica de gran prestigio, como es de todos los que vivimos en Madrid conocido, cuyo negocio es cada vez mayor, tal y como se declara probado en el hecho 17 de la sentencia impugnada, cierra sus puertas, quedando destruidos los puestos de todos sus trabajadores, por encontrarse la sociedad que la explota en una situación financiera de quiebra, como consecuencia de la utilización abusiva de la personalidad jurídica independiente de las empresas implicadas en dichas operaciones, siendo obviamente D la que ha salido beneficiada de las mismas, manteniendo la propiedad de un inmueble de gran valor y habiendo ingresado sustanciosos beneficios procedentes de la renta pagada por el arrendamiento por la sociedad hoy en quiebra, debiendo, por todo lo expuesto la recurrente responder solidariamente de las indemnizaciones que corresponden a los trabajadores, que se han visto perjudicados por la operativa ficticia expuesta”.

A mayor abundamiento, según resulta del Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 27 de abril de 2004 (AC 2004/1655), la quiebra fue declarada fraudulenta, por lo que el uso de dicha institución resultó abusivo por concurrir alguno de los supuestos establecidos en el artículo 890 del Código de Comercio, en la redacción vigente a la fecha de los hechos. Se coincide plenamente con lo manifestado en la propuesta de resolución que lo que se le planteó a la autoridad laboral con la solicitud de autorización de la regulación de empleo no era el caso del “comerciante que sobresee en el pago corriente de sus obligaciones” (artículo 874 del Código de Comercio), que solicita la declaración de quiebra (artículo 875 1º) y que sufre la decisión de cierre del negocio acordada por sus acreedores por mediación de los síndicos (artículo 51.10 del Estatuto de los Trabajadores), sino algo bastante parecido a lo contrario, un comerciante que “cesó en la actividad de manera fulminante, presentando una situación fáctica aparentemente irreversible con el abandono empresarial que ya puso en

práctica su propósito de cierre” (informe facultativo del inspector mediador, primera página, penúltimo párrafo) y que pretendía utilizar la declaración de quiebra voluntaria y la solicitud de regulación de empleo para eludir las responsabilidades laborales que por sus incumplimientos anteriores ya había contraído con su plantilla.

El hecho de que la declaración de quiebra hubiera sido en el presente caso voluntaria tenía gran relevancia porque, de acuerdo con la normativa de quiebras vigente por entonces, implicaba que el juez limitara su control a los aspectos puramente formales de la solicitud sin entrar en la concurrencia o no de la quiebra como hecho. Este aspecto quedó perfectamente explicitado en el razonamiento jurídico primero del Auto de declaración de quiebra de 5 de marzo de 1999, el cual fue dictado el segundo día hábil posterior a la solicitud de quiebra voluntaria (antecedentes primero y segundo de la presente) y fue aportado con la solicitud de regulación de empleo: *“Concurriendo en el referido caso las circunstancias que previenen los art. 1324 de la L.E.C. y 1017 y siguientes del antiguo Código de Comercio y concordantes, procede declarar en estado de quiebra voluntaria a A, con todas sus consecuencias legales”*. En efecto, si se analiza el contenido de tales normas, se aprecia que simplemente regulaban la forma de la solicitud de declaración de quiebra y los documentos a presentar con ésta, así como el automatismo en la declaración judicial a partir de los meros documentos presentados, sin actividad de verificación alguna de la situación real. Todo ello sin perjuicio del posterior conocimiento de las causas que han llevado a la quiebra, a tal efecto y según se desprende del Auto de 27 de abril 2004 de la Audiencia Provincial de Madrid, la misma fue declarada fraudulenta mediante Sentencia de 3 de febrero de 2000 por concurrir las causas establecidas en los apartados primero a tercero del artículo 890 del Código de Comercio, a cuyo tenor:

“Se reputará quiebra fraudulenta la de los comerciantes en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes

1ª Alzarse con todo o parte de sus bienes.

2ª Incluir en el balance, memorias, libros u otros documentos relativos a su giro o negociaciones, bienes, créditos, deudas, pérdidas o gastos supuestos.

3ª No haber llevado libros o, llevándolos, incluir en ellos, con daño de tercero, partidas no sentadas en lugar y tiempo oportunos”.

No puede admitirse la utilización fraudulenta de una institución jurídica con el fin de eludir la aplicación de una norma, en los términos que establece el artículo 6.4 del Código Civil, que dispone que *“los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir”.*

Por todo ello, se puede concluir que las indemnizaciones a que tuvo que hacer frente la sociedad fueron consecuencia de su propia actuación empresarial, sin que la tramitación de un expediente de regulación de empleo impida el ejercicio por los trabajadores de sus derechos, el Tribunal Supremo en unificación de doctrina (Sentencias de 10 de febrero de 2003 (recurso 3982/2001) y de 5 abril de 2001 (recurso 2.194/2000)), a cuyo tenor:

“En tanto el contrato de trabajo esté vigente y el ERE iniciado antes de presentarse la demanda no se haya resuelto, no hay obstáculo legal alguno para la interposición de la aludida demanda y, por ende, para que el Juzgado dicte sentencia resolviendo el fondo de la pretensión, ya sea para estimar la demanda, ó ya para desestimarla, a la vista de las alegaciones y

pruebas de ambas partes, en tanto en cuanto es preciso distinguir entre el derecho de acceso al proceso -que aquí se reconoce a los actores- y la acomodación o no a derecho de sus pretensiones, fundamentalmente si se parte de la inusual situación que se ha producido al solicitar una extinción por la vía del art. 50 del ET cuando existe una previa solicitud que persigue igual finalidad con amparo en el art. 51 del propio Estatuto”.

En segundo lugar, una vez desestimada la solicitud de regulación de empleo en la primera instancia de la vía administrativa, el empresario sin esperar siquiera al resultado del recurso de alzada que interpuso y que fue resuelto en plazo, continuó incurriendo en los incumplimientos de sus obligaciones para con los trabajadores de la plantilla por los que finalmente resultaría condenado en la vía social. En efecto de acuerdo con el fundamento de derecho primero de la sentencia del Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid, la empresa, tras la denegación de la autorización administrativa, no reincorporó a los trabajadores a sus tareas habituales, produciéndose un despido tácito. Reseñar que la empresa en fecha 5 de marzo de 1999 había exonerado a los trabajadores de acudir al centro de trabajo, si bien como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de diciembre de 2000 *“la empresa reconoció la pervivencia del contrato de trabajo mientras se tramitaba el expediente de regulación de empleo, dispensando a los trabajadores del deber de prestar servicios, pero es igualmente cierto que tal dispensa no autorizaba a la empresa a dejar de abonar los salarios, siendo evidente que la concurrencia de falta de pago de éstos y falta de trabajo efectivo han de ser consideradas como un despido tácito...”*.

Por último, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, atribuye la obligación de indemnizar a los trabajadores al

incumplimiento por la propia empresa de lo dispuesto en el artículo 51.10 del ET, en los siguientes términos:

“Para que la ruptura del vínculo contractual pueda producirse por tal causa es, incuestionablemente, preceptivo que así se comuniquen a los trabajadores, poniendo de manifiesto la empresa formalmente la existencia de la quiebra –acompañando la correspondiente resolución judicial–, y el acuerdo de los síndicos de no continuidad de la actividad empresarial, así como la fecha de efectos de la extinción, es decir, la decisión ha de ser expresa y notificada a los trabajadores, como cualquier decisión extintiva de la patronal, de manera que aquéllos puedan conocer la causa y el fundamento de la misma, para poder articular, en su caso, su impugnación, y aquí no ha existido comunicación alguna, limitándose los órganos de la quiebra, en marzo de 1999 a afirmar la pervivencia de los contratos de trabajo en tanto durase la tramitación del expediente de regulación de empleo, sin efectuar ninguna otra manifestación a los trabajadores tras la decisión administrativa desestimatoria de tal expediente, por lo que es claro que en ningún momento los síndicos de la quiebra han procedido conforme a lo prevenido en el artículo 51.10 del Estatuto de los Trabajadores, porque ni siquiera han comunicado la existencia de acuerdo alguno referente a la no continuidad de la actividad y ello es tan obvio que los propios Síndicos, en el recurso que se resuelve en el anterior ordinal primero, y el propio Comisario, incongruentemente, en el último de los motivos de su recurso, que se resolverá en el siguiente ordinal, alegan la falta de acción, afirmando que nunca se ha producido ningún acto extintivo y evidentemente si no hay decisión expresamente comunicada a los trabajadores no hay extinción del contrato al amparo del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, sino despido tácito con las consecuencias inherentes al mismo, debiéndose además de resaltar que los Síndicos tramitaron el expediente de regulación de empleo, no al amparo del apartado 10 de dicho precepto, sino solicitando autorización a la

autoridad laboral para extinguir los contratos de los trabajadores, que mientras mantenían vigentes —y así lo afirma el propio Comisario en el motivo que después se verá— por lo que no se puede ahora —cuando se ha denegado tal autorización lo que suponía además vetar el acceso directo de los trabajadores a la situación legal de desempleo—, alegar por el Comisario de la quiebra que la extinción se ha producido de forma automática, cuando ni se comunicó formalmente ni siquiera ha estado en la intención de los Síndicos plantear tal extinción y cuando además se niega por él mismo en su escrito de recurso, la existencia de decisión extintiva alguna”.

En consecuencia, ha de concluirse que no concurre en el caso un nexo causal jurídico entre el decremento patrimonial sufrido por el reclamante al ser condenado al abono de indemnizaciones por despido improcedente de todos los trabajadores de su plantilla y la actuación administrativa denegatoria de la regulación de empleo solicitada, porque la causa de la condena laboral fueron los incumplimientos del empresario de sus obligaciones para con los trabajadores, incumplimientos que fueron previos al planteamiento de la regulación de empleo ante la autoridad laboral y continuaron tras la denegación de la solicitud de despido colectivo en la primera instancia administrativa y que fueron declarados por la jurisdicción social tras el legítimo ejercicio por los trabajadores de las acciones que les asistían en derecho.

QUINTA.— Por último, resta por analizar, la eventual antijuridicidad del daños, la sociedad alega que el proceder de la Administración en la tramitación del Expediente de Regulación de empleo carecía de base jurídica alguna y contravenía el tenor literal del artículo 51.10 del Estatuto de los Trabajadores. Dispone dicho artículo, en la redacción vigente a la fecha de los hechos:

“El expediente de regulación de empleo para los supuestos de declaración de quiebra, cuando los síndicos hubieran acordado la no continuidad de la actividad empresarial, o en otro supuestos de cese de la actividad en virtud de decisión judicial, se tramitará a los solos efectos del acceso de los trabajadores afectados a la situación legal de desempleo. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del presente artículo en materia de período de consultas y del derecho a la indemnización que se refiere el apartado 8”.

De conformidad con dicho artículo el expediente de regulación de empleo en los supuestos de quiebra requiere como presupuesto habilitante para su aplicación que los síndicos o el juez haya acordado el cese de la actividad empresarial. En contra de lo manifestado por el órgano de instrucción consta acuerdo de los síndicos de fecha 14 de mayo de 1999 en el que se decide no continuar con la actividad empresarial, ratificando lo acordado por el Comisario y depositario de la quiebra anteriormente.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 10 de junio de 2005 por la que se estima el recurso de la reclamante y anula la Orden de la Consejería de Economía y Empleo de 8 de septiembre de 1999, por la que se confirma la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 9 de junio de 1999 que desestimaba la solicitud de la empresa de extinguir la totalidad de los contratos de trabajo de la plantilla de la empresa mencionada, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2008, afirma que en los casos de quiebra la Administración no puede entrar a valorar las causas económicas y que debe acceder a conceder la autorización.

A pesar del pronunciamiento judicial, debe analizarse si la actuación de la Administración resultó razonable. De acuerdo con el artículo 145.4 LRJ-PAC, *“la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones*

administrativas no presupone derecho a la indemnización". Existe una copiosa jurisprudencia sobre este precepto, debiendo citar, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 mayo 2004 (6556/2000), 24 enero 2006 (6536/2002) 14 febrero 2006 (256/2002) 31 enero 2008 (4065/2003) en las que se declara que siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados, sino razonables, debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 19 de noviembre de 2009 (RJCA 2010/75), recoge la jurisprudencia sobre la materia y declara que el Tribunal Supremo en Sentencias de 4 de octubre de 2007 (RJ 2007/8148) y de 21 de abril de 2005 (RJ 2005/4314) "*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. Solo 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*".

A nuestro juicio la Administración laboral actuó de manera razonada en el presente supuesto, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, prueba de ello es que la propia Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de junio de 2005, por la que se anula la resolución administrativa de denegación de la autorización de extinción de los contratos de trabajo suscritos por la empresa, en su fundamento de derecho tercero manifiesta la ausencia de jurisprudencia sobre la interpretación del

artículo 51.10 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 24 de marzo, en los siguientes términos:

“la cuestión a despejar pues, consiste en el alcance de la intervención administrativa en los casos en los que la extinción colectiva de los contratos de trabajo de los trabajadores de una empresa se produce tras la declaración judicial de quiebra de aquélla, porque la Administración ha entendido que su intervención llega también en estos supuestos a la autorización o denegación de la extinción de tales contratos, lo que pasa necesariamente por el examen de la realidad de la crisis económica por la que atraviesa la empresa peticionaria, en tanto que los demandantes sostienen que la Administración Laboral, en estos supuestos, no puede hacer otra cosa que tramitar el expediente a los efectos de la prestación de desempleo de los trabajadores cuyo contrato de trabajo se ha extinguido, sin que tenga facultades para analizar la situación de crisis de la empresa solicitante, debiendo dejar constancia esta Sala que no ha encontrado antecedentes jurisprudenciales que resuelvan la cuestión en los términos que aquí se ha planteado...”

Por ello, en la fecha en que tuvieron lugar los hechos, la actuación de la Administración laboral no se considera arbitraria, máxime cuando la propia sociedad reclamante en la solicitud de inicio del expediente de autorización de extinción de los contratos hizo referencia a causas económicas. Los expedientes de regulación de empleo, son un mecanismo de control causal atribuido a la Administración, sin perjuicio de la eventual revisión jurisdiccional. Como ha declarado la jurisprudencia (STS de 21 de abril de 2005 (RJ 2005/4314)), dichos expedientes tienen naturaleza reglada, y están encaminados 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. O como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de junio de 2008 (JUR 2008 316982), *“la Administración ha de actuar en los casos previstos legalmente constatando la existencia de las causas prevista legalmente y amparadas por documentación e informes que avalen la pretensión del despido colectivo”*.

A ello se añaden las circunstancias especiales del caso, en las que se apreciaba un amalgama de entramados societarios que descapitalizaron a la empresa objeto de la quiebra, por lo que para la autoridad laboral resultó irrenunciable analizar la concurrencia y suficiencia de las causas justificativas del cierre y, al estar incluidas entre tales causas las económicas, adquirió relevancia fundamental la posible integración de la mercantil A en un grupo de empresas.

Cobra especial relevancia que en la época en que tuvieron lugar los hechos la jurisprudencia admitía la necesidad de que en los expedientes de regulación de empleo de una empresa integrada en un grupo empresarial se exigiese la acreditación no sólo de la entidad solicitante sino también del grupo. En dicho sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2000 (RJ 2001/3717), según la cual:

“La noción «unidad de empresa» o de «grupo de empresas» que utiliza la sentencia recurrida es a efectos laborales. Y, así entendida, es una creación jurisprudencial, en una doctrina que no siempre ha seguido una línea uniforme, pero que hoy puede entenderse sistematizada en la jurisprudencia de la Sala Cuarta de este Alto Tribunal al tratar de la exigencia de responsabilidad empresarial solidaria respecto de obligaciones contraídas por una de ellas con sus propios trabajadores (Cfr. ATS 31 de enero de 2000), sin que se adviertan razones para que tal noción sea diferente cuando se aplica a los casos de revisión del otorgamiento o

denegación de la autorización administrativa que requiere el artículo 51 LET para la extinción de relaciones laborales por razones económicas. En éstos, como en aquellos que examina la jurisdicción laboral, se trata de extender la responsabilidad u obligaciones que con sus trabajadores tiene una determinada empresa a otra u otras por razón de su «unidad» o «agrupación».

Por todo ello, la actividad administrativa se impone como un deber jurídico sobre el administrado, que ha de soportarlo conforme a Derecho, ya que la Administración se ha movido dentro de unos límites razonables y razonados de actuación en atención a unos parámetros que se presentaban como plausibles

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, al no concurrir los requisitos legales para ello.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 29 de septiembre de 2010