



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Consejera de Trabajo, Consumo y Política Social pone de manifiesto ante el Consejo Jurídico la existencia de una controversia entre la Dirección de los Servicios Jurídicos y la propia Consejería acerca de a quién corresponde la competencia para la interposición de demandas de oficio ante el orden jurisdiccional social en materia de sanciones por infracciones laborales, expedientes de regulación de empleo y convenios colectivos. Para la referida Dirección, el titular de la competencia es el Consejo de Gobierno, *"por entender subsumidas dichas acciones en el artículo 21.14 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, y no en el especial tratamiento que a las mismas dan los Reales Decretos Legislativos 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y el 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral"*. Para la Consejería, sin embargo, tales competencias corresponden a la Dirección General de Trabajo, en su condición de Autoridad Laboral.

SEGUNDO.- Con fecha 13 de octubre de 2003, los Servicios Jurídico y de Normas Laborales y Sanciones, ambos de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, emiten informe conjunto que concluye afirmando la competencia de la Dirección General de Trabajo para la interposición de las demandas de oficio, en su condición de Autoridad Laboral y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 51.5 y 90.5 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) y 146, b) y c), 149.1 y 2, 150.1 y 5 y 161.1 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL), que atribuyen precisamente a la Autoridad Laboral la iniciación del procedimiento de oficio regulado en los artículos 146 y siguientes LPL.

De otra parte, la condición de Autoridad Laboral viene atribuida a la Dirección General de Trabajo en su condición de órgano que en la Administración regional tiene atribuidas las funciones de ejecución de la legislación laboral, traspasadas a la Comunidad Autónoma por Real Decreto 375/1995, de 10 de marzo. Tales funciones, a su vez, son asignadas por el Consejo de Gobierno -Decreto 29/1995, de 5 de mayo, por el que se atribuyen funciones y servicios traspasados a diversas Consejerías- a la entonces Consejería de Fomento y Trabajo, para ser a su vez atribuidas a la Dirección General de Trabajo por el Decreto 75/2003, de 11 de julio, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social.

Asimismo, el informe disiente de la posibilidad de subsumir las acciones que corresponden a la Autoridad Laboral en el artículo 21.14 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 1/1988), en tanto que dicho precepto únicamente atribuye al Consejo de Gobierno el ejercicio de las acciones que correspondan, *"en relación con los intereses, bienes y derechos de la Administración regional"*. Por ello, tampoco sería preceptivo, como trámite previo al ejercicio de las acciones laborales objeto de análisis, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos exigido por el artículo 22.4, d) del Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en los supuestos de

propuesta al Consejo de Gobierno para el ejercicio de acciones jurisdiccionales por parte de la Administración regional.

Finalmente, los informantes consideran que, si se mantiene el criterio sostenido por la Dirección de los Servicios Jurídicos y es preciso el previo informe de este centro directivo, se sustraerían competencias propias de los órganos judiciales y de la Dirección General de Trabajo, afectando además a la necesaria inmediatez y agilidad en la presentación de las demandas.

TERCERO.- Consta en el expediente un oficio, de 23 de junio de 2003, dirigido por el Director de los Servicios Jurídicos al Director General de Trabajo, donde queda plasmado el criterio mantenido por aquella Dirección acerca de las demandas de oficio, en el sentido de entenderlas subsumibles en el artículo 21.14 Ley 1/1988, siendo, por tanto, competencia del Consejo de Gobierno y exigiendo, asimismo, el previo informe del referido órgano jurídico.

CUARTO.- Con fecha 16 de octubre de 2003, tiene entrada en el Consejo Jurídico escrito de la Consejera de Trabajo, Consumo y Política Social, por el que pone de manifiesto la diferencia de criterio ya expuesta y solicita la emisión de dictamen facultativo con carácter de urgencia. A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter y planteamiento del Dictamen.

El escrito mediante el que se formula la consulta la califica como facultativa, de las previstas en el artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Con fundamento en el artículo 10.5 de la misma Ley, se invoca por el órgano consultante la urgencia de contar con el dictamen. Por nuestra parte con tal carácter se emite, pero debemos advertir que nada se ha justificado acerca de la necesidad de contar con él en plazo tan breve como el de 15 días, máxime cuando el documento que se incorpora al expediente con la finalidad de acreditar el criterio mantenido por la Dirección de los Servicios Jurídicos es de fecha 23 de junio de 2003, y en la misma consulta se afirma que la problemática ahora planteada se presenta con cierta frecuencia.

Por otra parte, la consulta no precisa en forma clara e indubitada los extremos a que se refiere, pues no especifica si lo que somete a Dictamen es el informe emitido por los Servicios de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social o si, por el contrario, la consulta persigue discernir cuál es el órgano competente para ejercitar las demandas de oficio. No obstante, dada la urgencia invocada por el órgano consultante, el Consejo Jurídico estima que la finalidad práctica perseguida por la consulta es determinar esta última cuestión y a ella se va a ceñir el presente Dictamen, sin perjuicio de apuntar posibles actuaciones o medidas que tiendan a facilitar el ejercicio de sus funciones a cada órgano administrativo.

SEGUNDA.- El concepto de autoridad laboral.

Cuando el Estatuto de los Trabajadores (ET) y la LPL aluden a la "autoridad laboral", no están predeterminando órgano alguno a quien corresponda tal calificación, sino que será dentro de cada Administración y en atención al respectivo reparto de funciones que cada una de ellas efectúe en el ejercicio de sus potestades autoorganizatorias, la que determine a qué concreto órgano se atribuye esa cualidad. No obstante, dicha caracterización no se efectúa de forma expresa, pues no hay norma alguna que de forma concreta indique que la Dirección General de Trabajo es la autoridad laboral en el ámbito de la Administración regional, sino que se actúa mediante la asignación de determinadas facultades administrativas de intervención en el ámbito de las relaciones laborales y que, respecto a las Comunidades Autónomas, se engloban en la materia denominada "ejecución de la legislación laboral".

Respecto a nuestra Comunidad, el artículo 12.Uno.10 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, le atribuye la función ejecutiva en materia laboral, lo que posibilitó que

mediante Real Decreto 375/1995, de 10 de marzo, se procediera al traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Trabajo (ejecución de la legislación laboral), entre las cuales, y por lo que respecta a la cuestión objeto de consulta, cabe destacar las funciones que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ostentaba en materia de convenios y acuerdos colectivos; el ejercicio de la facultad de imposición de las sanciones previstas en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social; y la instrucción y resolución de expedientes de regulación de empleo para autorizar reducciones de jornada, suspensiones y extinciones de las relaciones laborales fundadas en causas económicas, técnicas, organizativas, de producción y de fuerza mayor.

Adviértase que, con anterioridad a la fecha de efectividad del traspaso, no cabía hablar de autoridad laboral en el seno de la Administración regional, correspondiendo sus funciones a los órganos de la Administración del Estado y, singularmente, a la Dirección Provincial de Trabajo. Las funciones traspasadas son asignadas a la entonces Consejería de Fomento y Trabajo por el Decreto 29/1995, de 5 de mayo, *"en los términos que en los respectivos Reales Decretos se consignan"*.

En definitiva, el concepto de Autoridad laboral no deja de ser difuso, sin que corresponda de forma expresa y específica a ningún órgano, pues ninguno de ellos es designado como tal en la normativa regional de organización administrativa. Así, el Decreto 25/2001, de 23 de marzo, por el que se establece la estructura de la Dirección General de Trabajo, no asigna a ésta la condición de autoridad laboral, ni hace una atribución expresa de una tarea como la de "ejercer las funciones que el ordenamiento laboral reserva a la autoridad laboral". En el referido Decreto, por el contrario, la asignación de funciones se efectúa por remisión a la norma de traspaso de funciones y servicios del año 1995.

La consecuencia de esta forma de asignación de atribuciones es que será autoridad laboral el órgano que determinen las normas de organización interna de cada Administración. Así, tal condición se reconoce a la Dirección General de Trabajo, en tanto que ejerce las funciones traspasadas en materia de ejecución de la legislación laboral, que le fueron asignadas en bloque por el Decreto 29/1995, de 5 de mayo. Pero tal atribución ha de ser interpretada sistemáticamente en relación al resto de normas regionales y, en especial, a la Ley 1/1988, para hacerla compatible con ella y evitar cualquier contradicción, que viciaría de nulidad la norma reglamentaria por vulneración del principio de jerarquía normativa.

Así, dicho Decreto es fruto del ejercicio por el Consejo de Gobierno de la facultad que le reconoce el artículo 21.15 Ley 1/1988 para *"aceptar las competencias que el Estado transfiera a la Comunidad Autónoma y atribuir las a los órganos correspondientes"*, facultad ésta que no puede determinar la dejación en el ejercicio de otras atribuciones que legalmente corresponden al órgano que ostenta el poder ejecutivo en la Comunidad Autónoma. De estas otras funciones destaca la contenida en el artículo 21.14 de la misma Ley, que asigna al Consejo de Gobierno el ejercicio, *"en relación con los intereses, bienes y derechos de la Administración regional, (de) las acciones que correspondan en vía jurisdiccional, así como el desistimiento de las mismas, y allanarse, en su caso a las acciones que se interpongan contra la Comunidad"*.

Si contemplamos esta función a la luz de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en particular su artículo 12.1 cuando dispone que *"la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes"*, procede concluir que el ejercicio de cualesquiera acciones en vía jurisdiccional, en relación con los intereses, bienes y derechos de la Administración regional,

corresponde al Consejo de Gobierno, sin que la atribución global de las funciones realizada por el Decreto 29/1995, pueda considerarse como una delegación -pues no reuniría los requisitos que para tal forma de traslación del ejercicio de la competencia exige al artículo 13 LPAC-, sino como materialización de una facultad propia del Consejo de Gobierno, la contenida en el artículo 21.15 Ley 1/1988.

Adviértase que esta conclusión no es contraria a las previsiones de ET y LPL, pues estas normas solamente atribuyen a la autoridad laboral, cualquiera que ésta sea, un elenco de funciones que son reminiscencia del intervencionismo administrativo que en otro tiempo predominó en el ámbito de las relaciones laborales. Por tanto, afirmar que el Consejo de Gobierno actúa, a los solos efectos de presentar demandas de oficio, como autoridad laboral, en nada contradice las normas estatales del orden social, sino que meramente supone una puntual excepción a la atribución global de las funciones en materia de ejecución de la legislación laboral a la Dirección General de Trabajo y a su consideración como autoridad laboral dentro de la Administración regional.

Ahora bien, esta primera conclusión precisa de ulteriores matizaciones derivadas de las características de las demandas de oficio.

TERCERA.- La peculiar naturaleza de la modalidad procesal objeto de estudio.

1) La LPL, en sus artículos 146 a 150, regula el denominado procedimiento de oficio, genéricamente contemplado en el artículo 146. Este procedimiento se denomina de oficio no porque sea iniciado por los órganos judiciales directamente, sino porque la estimulación del proceso se residencia en la autoridad laboral, que actúa a través de la comunicación al órgano judicial de:

- a) Las certificaciones de las resoluciones firmes que aquélla dicte derivadas de las actas de infracción de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social en las que se aprecien perjuicios económicos para los trabajadores afectados (artículo 146, a) LPL).
- b) Los acuerdos de la autoridad laboral cuando apreciara dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión de los acuerdos de suspensión o extinción a que se refieren los artículos 47 y 51.5 ET (artículo 146, b) LPL).
- c) Cualquier acta de infracción levantada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuando haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora (artículos 146, c) y 149 LPL).

Estas diferentes formas de iniciación generan a su vez peculiaridades procesales, en particular respecto a la posición de la Administración en el proceso, que tendrán incidencia en la resolución de la cuestión sometida a consulta. En este sentido, si bien la legitimación de la Administración laboral como parte actora en el procedimiento de oficio ha sido objeto de enorme controversia, ésta en la actualidad puede entenderse en cierto modo superada tras diversos pronunciamientos de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. Así, en sentencia de 5 de mayo de 1994, el Alto Tribunal distingue entre los diversos supuestos de procedimiento de oficio y señala:

"aunque bajo el epígrafe genérico de procedimiento de oficio, contempla tres tipos de acciones que es necesario diferenciar en el plano sustantivo y en el procesal: 1) la reclamación de oficio de perjuicios económicos ocasionados a los trabajadores por infracciones sancionadas por resoluciones administrativas firmes -apartado a)-; 2) la denuncia de determinados vicios en los acuerdos previstos en los artículos 41, 47 y 51.5 del Estatuto de los Trabajadores -apartado b)-, y 3) las pretensiones de un pronunciamiento previo del orden social sobre determinadas calificaciones que operan como presupuestos jurídicos de decisión para la actividad sancionadora de la Administración Laboral -apartado c)-. La sentencia recurrida ha aplicado a

un supuesto comprendido en el apartado c) del artículo 145 de la Ley de Procedimiento Laboral una doctrina que fue establecida para los supuestos comprendidos en el apartado a). La diferencia entre ambos es, sin embargo, esencial. En el apartado a) se contempla un proceso cuyo objeto afecta exclusivamente a la reparación de lesiones patrimoniales que corresponden a la esfera privada de los trabajadores afectados(...) En el proceso a que se refiere el apartado c)(...) la finalidad que se persigue es establecer previamente una declaración a partir de la cual pueda imponerse la sanción, con independencia de que existan o no perjuicios económicos para el trabajador...".

Clarificando un tanto más tal doctrina, la posterior sentencia de fecha 4 de octubre de 1994 de la citada Sala, expone: *"...Mantiene la citada Sentencia de 5 mayo 1994 que la Administración debe ser considerada parte principal en el proceso de oficio contemplado en el artículo 146 c) TALPL, que configura «una especie de prejudicialidad devolutiva respecto de la decisión del procedimiento administrativo» de imposición de sanciones.*

El fundamento principal de esta doctrina es que «la imposición de sanciones administrativas es una potestad que corresponde a la Administración en defensa de un interés público, por lo que es también la Administración, en su condición de titular de esta potestad, la que está legitimada como parte principal para pedir en el proceso la declaración en que ha de fundar su posterior actividad sancionatoria»; o expresado en términos de tutela judicial efectiva: «el interés público en el ejercicio de la potestad sancionadora puede quedar sin defensa en el proceso si se niega la intervención en él de la Administración".

De estos pronunciamientos judiciales cabe deducir dos cuestiones esenciales para la resolución de la discrepancia existente entre la Dirección General de Trabajo y la Dirección de los Servicios Jurídicos.

a) La Administración asume un diferente papel procesal según sea el tipo de procedimiento de oficio de que se trate. En efecto, cuando tal procedimiento sea el contemplado en los artículos 146, c) y 149 LPL, la Administración asume la posición de verdadera parte procesal, que no se limita a una mera comunicación al orden jurisdiccional, sino que, además comparece en el proceso en orden al sostenimiento de la acción, aun cuando no lo hagan otros afectados, puede proponer pruebas e, incluso, recurrir en suplicación la resolución judicial que ponga fin al procedimiento.

Por el contrario, en los restantes tipos de procedimiento de oficio, la autoridad laboral actúa únicamente como impulsora del procedimiento, siendo parte trabajadores y empresarios. En su virtud, la autoridad laboral limita su actividad a la presentación de la demanda y a la posible rectificación o complemento de la misma. Así lo entendieron tradicionalmente el Tribunal Central de Trabajo y el Tribunal Supremo. Este último órgano, en su sentencia de la Sala de lo Social, de 10 de octubre de 1975 en relación con el procedimiento de oficio que regulaba el Reglamento de la Inspección Central de Trabajo aprobado por Decreto de 23 de julio de 1971, antecedente inmediato del regulado por la LPL, expone que, una vez admitida a trámite la demanda presentada por los Inspectores de Trabajo, son considerados como parte en el proceso los trabajadores interesados, *"por lo que es obvio que el Organismo que inicia el juicio se limita a poner en marcha el proceso, pero sin intervención posterior en él ya que ni representa a los trabajadores perjudicados ni les asiste en el acto del juicio, ni siquiera interviene a sostener la acción cuando los trabajadores no intervienen, estando debidamente citados, todo lo que lleva a la conclusión de no ser parte y por ello no está legitimado para recurrir, lo que ya tiene declarado el TCT en sus SS. 7 de julio y 4 de diciembre de 1972".*

b) La segunda conclusión a destacar es que en el ejercicio de la facultad de iniciación del procedimiento de oficio contemplado en los artículos 146, c) y 149 LPL nos encontramos ante una cuestión prejudicial devolutiva, cuya finalidad es la de establecer previamente una

declaración, a partir de la cual pueda imponerse la sanción, sin que pueda privarse a la Administración de su legitimación para defender en el proceso laboral el interés público que se tutela a través del ejercicio de la potestad sancionadora.

Existe, pues, en el planteamiento de este tipo de demandas, una verdadera acción que persigue la defensa de un interés público atribuido a la Comunidad Autónoma, o lo que es lo mismo, el ejercicio de una acción en defensa de un interés propio de la Administración regional, actuación que corresponde al Consejo de Gobierno en virtud del artículo 21.14 Ley 1/1988.

No es trasladable esta conclusión al resto de procedimientos de oficio, en los que aun existiendo una demanda, ésta es, sustancialmente, un mero acto de comunicación, en el que la autoridad laboral no asume la condición de parte, siendo los intereses en juego titularidad de los trabajadores y empresarios afectados, no de la Administración.

En suma, la competencia para la incoación del procedimiento de oficio en los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 146 LPL corresponde a la Dirección General de Trabajo; sin embargo, corresponde al Consejo de Gobierno el ejercicio de la acción en el supuesto regulado en la letra c, del artículo 146 y en el artículo 149, ambos de la LPL.

2) También es procedimiento de oficio el contemplado en los artículos 161 y siguientes LPL para la impugnación de convenios colectivos cuando la autoridad laboral considere que conculcan la legalidad vigente o lesionan gravemente el interés de terceros. La iniciación de este procedimiento puede efectuarse bien por apreciación directa de la autoridad laboral de la concurrencia de dichas circunstancias, o bien por denuncia ante ésta.

Según el artículo 162.4 y 6 LPL, son partes en el proceso, además del Ministerio Fiscal, las representaciones integrantes de la comisión negociadora del convenio impugnado, los terceros reclamantes presuntamente lesionados, en su caso y, si los hubiere, los denunciante ante la autoridad laboral de la ilegalidad o lesividad del convenio. Por tanto, la autoridad laboral no tiene más actuación en estos supuestos que la de promover el procedimiento, no compareciendo al sostenimiento de la acción, salvo que no hubiera denunciante, ya que en este supuesto el artículo 162.5 sí prevé que se citará al Abogado del Estado.

Aplicando los criterios antes expuestos respecto al procedimiento de oficio regulado en los artículos 146 y 149 LPL al procedimiento de impugnación de convenios colectivos, cuando la autoridad laboral actúe en defensa de la legalidad por propia iniciativa, sin que exista denuncia previa, cabe considerarla como parte actora, en ejercicio de un interés público general de mantenimiento de la legalidad, cuya garantía le asigna específicamente la LPL. Por tanto, sólo en este supuesto, el Consejo de Gobierno será el competente para ejercitar dicha acción, correspondiendo a la Dirección General de Trabajo, por el contrario, la presentación de la comunicación-demanda en los restantes casos de impugnación de convenios colectivos, dado que el interés cuya protección se persigue queda incardinado en la esfera privada de los trabajadores lesionados.

CUARTA.- Una sugerencia conciliadora.

Si bien la conclusión alcanzada en la Consideración anterior es la que ofrece una interpretación estricta del ordenamiento jurídico regional en materia de distribución interna de competencias, ello no debe hacer olvidar otros criterios ya apuntados en el informe que acompaña a la consulta y que son dignos de valoración: la eficacia y la agilidad en el procedimiento; sin olvidar, asimismo, que la conclusión alcanzada supone una excepción respecto a la generalidad de las restantes Administraciones autonómicas.

Por ello, frente a la vía que propugna la Dirección de los Servicios Jurídicos (autorización del Consejo de Gobierno previo informe del referido centro directivo) podría valorarse la posibilidad de una delegación expresa de dicha competencia en la Consejería consultante o en la misma Dirección General de Trabajo, al no estar comprendida en ninguna de las limitaciones que, para

la delegación de funciones del Consejo de Gobierno, establecen los artículos 28.3 Ley 1/1988 y 13 LPAC.

Asimismo, como medida de *lege ferenda*, sería posible acabar con las dudas interpretativas mediante una atribución normativa expresa de la condición de autoridad laboral o, al menos, de la competencia para interponer las demandas de oficio en el ámbito de la jurisdicción social, a los correspondientes órganos de la Consejería consultante.

De esta forma se conciliarían los principios de agilidad y eficacia en el ejercicio de las funciones que el ordenamiento social atribuye a la autoridad laboral, con las normas regionales de distribución de competencias.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La competencia para la presentación de demandas de oficio se distribuye de conformidad con los criterios expresados en la Consideración Tercera de este Dictamen.

SEGUNDA.- Para lograr un ejercicio de las funciones que corresponden a la autoridad laboral que pueda conciliar su eficacia y agilidad con las normas de distribución de competencias, se sugiere la adopción de alguna de las medidas contenidas en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

