

LEGITIMACION ACTIVA PARA LA INCOACION DE EXPEDIENTES DE CRISIS

SUMARIO:

Planteamiento.—I. *Consideraciones generales de carácter previo:* 1. Concepto de legitimación. 2. Legitimación en el procedimiento administrativo. 3. Legitimación en el procedimiento administrativo a la luz de la ley de Procedimiento administrativo: 3-1. La ley de Procedimiento administrativo y su ámbito de aplicación. 3-2. La legitimación en la ley de Procedimiento administrativo.—II. *Legitimación para incoar procedimiento de crisis:* 1. El procedimiento administrativo especial de crisis de trabajo: 1-1. Su normativa reguladora. 1-2. Objeto del procedimiento. 1-3. Tramitación del procedimiento. 2. Legitimación del empresario para la incoación del procedimiento. 3. Legitimación de los trabajadores: 3-1. Introducción. 3-2. Obstáculos a una respuesta afirmativa. 3-3. Tesis afirmativas: 3-3.1. El artículo 10-1.^o) de la Orden Ministerial de 5 de mayo de 1967: problemática de su interpretación y aplicación. 3-3.2. El interés legítimo de los trabajadores. 3-3.3. Doctrina administrativa en los procedimientos de crisis incoados a instancia de los trabajadores.—*Conclusiones.*

PLANTEAMIENTO

Estimamos de interés la formulación de unas consideraciones previas que sitúen al lector en la línea que ha movido la realización del presente trabajo sobre tema que creemos poco explorado doctrinalmente.

La idea fundamental que informa las páginas siguientes viene a desarrollar la tesis siguiente: sostener a la luz de nuestro Derecho positivo vigente, en *lege lata*, que los trabajadores están activamente legitimados para incoar un procedimiento administrativo de crisis laboral o económica.

No se trata, pues, de realizar un estudio general en torno a la legitimación en causa, ni, siquiera, a la legitimación dentro del propio procedimiento de crisis, sin desconocer, no obstante, el hecho de que ambos aspectos habrán de ser tenidos en cuenta, especialmente a efectos de proporcionar al trabajo una explicación causal.

Por el contrario, el objetivo propio de la presente exposición habrá de ser el planteamiento concreto de la problemática derivada de la presunta legitimación activa en poder de los trabajadores para promover dicho procedimiento, para concluir en una fundamentación positiva de la misma.

Podría sostenerse que dicho tema pertenece a un terreno puramente teórico, apartado de la realidad vivida. Creemos que afirmación semejante supone un conocimiento poco profundo de la realidad práctica existente en el seno de la empresa, en torno a los trabajadores y de la práctica cotidiana de la Administración laboral.

I

CONSIDERACIONES GENERALES DE CARÁCTER PREVIO

1. Concepto de legitimación

El punto de partida en el esclarecimiento de la noción de legitimación tiene su origen en el concepto procesal de parte. Concepto básico en la configuración de los postulados que, según un acreditado sector de la doctrina procesalista, sustentan el Derecho Procesal como rama del Derecho.

Si el Derecho procesal puede ser considerado, en su sentido objetivo, como el conjunto de normas jurídicas que ordenan el proceso (1), y el proceso se configura como «una cierta actividad de las partes y del Tribunal» (2), el concepto de parte procesal cobra una importancia decisiva.

La doctrina procesalista coincide en designar como «partes» las personas —físicas o jurídicas— que asumen la titularidad de las relaciones que se originan en el proceso, subrayándose, asimismo, la no necesaria identificación de dicha titularidad procesal con la de los derechos y obligaciones materiales que son causa del proceso (3).

La determinación de las partes en un proceso concreto —sujetos activo y pasivo, actor y demandado— constituye la precisión de los cauces subjetivos del mismo, y su perfecta concreción supone la individualización de dos o más sujetos. La aparición real y efectiva de un determinado sujeto como parte en un proceso, requiere el sucesivo cumplimiento de una serie de requisitos o condiciones que deben concurrir en la persona.

(1) LEONARDO PRIETO-CASTRO: *Derecho procesal civil*, 1.^a parte. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964, pág. 12.

(2) LEONARDO PRIETO-CASTRO: *Derecho procesal civil*, Op. cit., pág. 10.

Define el proceso civil como «actividad de las partes y del Tribunal regulada por el Derecho procesal e iniciada por la que de ellas se llama demandante para obtener la sentencia (cosa juzgada) o acto por el cual el Tribunal cumple su misión de defensa del orden jurídico que le está encomendada por el Estado y tutela el derecho de la parte que en el curso de él haya demostrado poseerlo».

(3) Idem, Op. cit., pág. 261.

Debe mediar, como punto de partida, la capacidad para ser parte, que faculta al sujeto para ser titular de derechos procesales y a asumir las responsabilidades que se deriven. Es, la capacidad jurídica procesal, proyección en este orden de la genérica capacidad jurídica de la persona.

Respecto del sujeto del proceso es preciso predicar, además, una nueva cualidad: capacidad de obrar procesal —paralela a la capacidad de obrar del Derecho civil— o capacidad procesal simplemente, es decir, plena capacidad de actuar procesalmente (quienes se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, artículo 2.º-1.º de la ley de Enjuiciamiento civil).

Ascendiendo un estadio más en la línea argumental que seguimos, llegamos a la noción de legitimación. Dicho concepto —legitimación en causa o legitimación procesal— apunta a la aptitud para actuar en un proceso determinado; no se trata de cualificaciones genéricas, con validez universal, sino de una condición más precisa que se refiere a un concreto y determinado proceso. El requisito de la capacidad, en su doble grado de capacidad para ser parte y de capacidad de obrar procesal, como señala Jaime Guasp (4), resuelve el problema de la aptitud para figurar y actuar como parte de un proceso, aptitud referida a cualquier proceso en general y a ninguno en particular. Sin embargo, para poder actuar eficazmente como parte, no ya en un proceso cualquiera, sino en uno determinado, es necesaria una condición más precisa referida exclusivamente al litigio de que se trate.

Legitimación apunta, pues, a una especial aptitud necesaria y referida a un proceso concreto. La doctrina especializada es unánime en el planteamiento de la legitimación como un requisito de admisión, sin entrar en el fondo del asunto, y en considerar la doble vertiente que ofrece la misma, según se enfoque al titular de la pretensión o a aquella persona contra la que se ejerce (5).

(4) JAIME GUASP: *Derecho procesal civil*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 192.

(5) JAIME GUASP: *Derecho...*, Op. cit., págs. 192-193.

«Legitimación procesal es la consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y, en virtud de la cual, exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como partes en el proceso» ... «La legitimación no es un tipo de capacidad, sino un requisito de índole más particular y limitada, aunque su falta, igual que la de la capacidad, provoque o deba provocar un mismo resultado, a saber, la repulsa, sin entrar en el fondo, de la pretensión que se formula por o frente a quien no está legitimado.»

Así, también, PRIETO-CASTRO, Op. cit., pág. 285: «Los sujetos así individualizados reciben en nuestro Derecho la denominación de "partes legítimas" y a la cualidad que

2. Legitimación en el procedimiento administrativo

Sin desconocer la no incardinación del fenómeno formal del procedimiento dentro del campo del Derecho procesal, como había pretendido un sector de la doctrina procesalista (6), ya que es generalmente subrayado su aspecto jurídico administrativo, hemos de convenir, no obstante, en que la configuración de la mayoría de los conceptos procedimentales administrativos provienen de la genérica proyección de institutos procesales (7).

En este sentido, la conformación del concepto de «legitimación» dentro del procedimiento administrativo viene delimitada por idénticos caracteres de aptitud especial, de requisito para que en un determinado procedimiento el órgano decisor pueda entrar a examinar la cuestión planteada.

Para González Pérez (8), la legitimación constituye un requisito de admisibilidad, examinándose, por tanto, en un procedimiento incoado. Supone, por consiguiente, una consideración especial que tiene la ley, dentro de cada procedimiento, a las personas que se encuentran en una determinada relación con el objeto del mismo, y en virtud de la cual exige que dichas personas

poseen se llama "legitimación", pero también facultad de llevar el proceso como demandante (legitimación activa) o como demandado (legitimación pasiva).»

(6) Así, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: «Proceso, procedimiento, enjuiciamiento», en *Estudio de Derecho procesal*, Madrid, 1934, págs. 463 y sigs.

El esquema de la argumentación de dicha doctrina podría ser el siguiente: Si el Derecho procesal tiene por objeto el estudio del proceso y proceso es todo fenómeno procedimental, ¿por qué no ha de estudiarse en el seno de esta disciplina jurídica el procedimiento administrativo?

Criticando dicha posición doctrinal, el profesor GONZÁLEZ PÉREZ (*El procedimiento administrativo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1964, pág. 70) señala que «superada aquella formalista concepción del Derecho procesal, gracias al giro copernicano que marca Bulow, aquellas posiciones no resisten las más ligeras críticas. Porque si el objeto del Derecho procesal es el proceso, es evidente que cae fuera de su ámbito una institución como el procedimiento administrativo, que es cauce y forma de la función administrativa.»

(7) Así, ROYO-VILLANOVA: «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, págs. 55 y sigs., precisando analogías y semejanzas que presenta el estudio de procedimiento y proceso.

Así, también GONZÁLEZ PÉREZ, Op. cit., pág. 71.

(8) JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Op. cit., pág. 261: «Para que pueda examinarse la petición deducida por el que incoó el procedimiento o para que pueda admitirse la intervención de un tercero es necesario que estén legitimados.»

tengan una causa de actuación que constituye un requisito de admisibilidad de sus pretensiones (9).

La legitimación para intervenir en un determinado procedimiento administrativo constituye un requisito exigido por encima de la capacidad jurídica del sujeto, que en Derecho administrativo responde a idéntico planteamiento del Derecho civil, si bien con ciertas ampliaciones (10), y de la capacidad de obrar (11). Constituye, en definitiva, una aptitud especial para el caso concreto.

3. Legitimación en el procedimiento administrativo a la luz de la ley de Procedimiento administrativo

3-1. *La ley de Procedimiento administrativo y su ámbito de aplicación.*— Es importante, a los efectos que pretendemos en el presente trabajo, abordar con cierto detenimiento algunas consideraciones derivadas del tema del ámbito de aplicación de la ley de Procedimiento administrativo (LPA en lo sucesivo).

Adelantamos que, con ello, el objetivo de las siguientes líneas habrá de ser la determinación de una importante conclusión: la aplicación, con carácter discreto, de la normativa sobre legitimación contenida en la LPA a los procedimientos administrativos especiales que continúan en vigor por razón de su materia, y, por tanto, al procedimiento de crisis laboral o económica.

La LPA de 17 de julio de 1958, surgió imbuida de un principio fundamental, cual es el de la unidad procedimental dentro de la Administración

(9) JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Cátedra de Derecho administrativo*, curso 1965-66, tomo III; lección redactada por MANUEL ARIAS SENOSEAIN, pág. 41.

(10) La doctrina suele destacar que la capacidad jurídica es más amplia en Derecho público que en Derecho privado en cuanto pueden constituir sujetos de derechos y deberes, unidades personales y patrimoniales que carecen de capacidad jurídica en Derecho privado. GONZÁLEZ PÉREZ (*El procedimiento...*, Op. cit., págs. 256 y 257) cita en este sentido a FORSTOFF señalando que, no obstante, «esta regulación no se da con carácter general dentro del Derecho administrativo, pues en principio sólo tiene validez en el ámbito de la materia que se trate».

(11) El artículo 22 LPA recoge la regla general (tendrán capacidad de obrar ante la Administración pública... las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles) y reglas especiales que constituyen importantes innovaciones respecto a las normas sobre capacidad para obrar del Derecho común (la mujer casada y el menor de edad, para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo, sin la asistencia del marido o personal que ejerza la patria potestad o tutela, respectivamente). Sobre la interpretación de estas reglas y problemática planteada, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, Op. cit., págs. 258-260.

dél Estado. Su propia exposición de motivos lo manifiesta, al referirse en su apartado 1 a la justificación de la reforma, en estos términos: «la ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad», procurando, en lo posible, «reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los Departamentos ministeriales», con las salvedades establecidas respecto de los Ministerios militares y de determinadas materias administrativas, cuyas peculiares características postulan un procedimiento distinto.

Asimismo, el principio de unidad y flexibilidad del procedimiento a que responde la LPA es subrayado, como una de las «ideas capitales» que inspiran el proyecto, en el discurso ante el Pleno de las Cortes Españolas y en defensa del dictamen de la Comisión de Leyes Fundamentales sobre el proyecto de LPA, pronunciado en la sesión de 15 de julio de 1958 por el señor López Rodó.

Resulta evidente constatar que la LPA ha supuesto un paso decisivo en orden a la realización del principio de unidad legislativa, si excluimos el dato de la existencia de cierta dispersión de disposiciones reguladoras de procedimientos administrativos. La consecución plena de dicha unidad no ha sido obtenida, al existir materias cuyo procedimiento escapa de la regulación general (12).

Y con tal afirmación enlazamos con la temática derivada del ámbito de aplicación de la LPA. La propia ley se ocupa en su artículo 1.º, que constituye su título preliminar bajo la rúbrica de «ámbito de aplicación de la ley», de este tema (13).

La idea inicial de la que parte todo criterio interpretativo del ámbito debe ser la norma contenida en el párrafo primero del artículo: «La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta ley». No obstante esta afirmación genérica, los sucesivos párrafos del propio precepto suponen indudables quiebras a dicha unitaria pretensión (con la salvedad de la regulación del silencio administrativo y el régimen de recursos).

Y así, nos situamos ante la existencia de procedimientos administrativos que continúan en vigor *ratione materiae*.

La disposición final 1.ª, apartado 3, LPA, recogiendo la indicación del

(12) JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, Op. cit., pág. 90.

(13) JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ: *Apuntes...*, Op. cit., pág. 27. Lección redactada por ARIAS SENOSEAIN. Sobre la redacción de dicho precepto indica que «es tan complicada y origina tantos problemas de interpretación, que parece el resultado de una fórmula de compromiso, originada, tal vez, por las resistencias y recelos que los redactores de la misma tuvieron que vencer para su promulgación», circunstancias que quizá sean explicadas por lo que se ha denominado «tendencias al cantonalismo de nuestra Administración».

artículo 1.º-2.º de la propia ley, deja en vigor, inicialmente al margen de la regulación general del procedimiento que la ley establece, una serie de «procedimientos especiales que, por razón de la materia, continuarán vigentes», cuya determinación concreta se encomienda al Gobierno.

Cumplimentando dicho mandato, el Decreto 258/1958, de 10 de octubre (Presidencia), enumera en su artículo 1.º los procedimientos especiales que han de quedar vigentes a la entrada en vigor de la LPA, de acuerdo con su disposición final 1.ª-3. Dicha enumeración está constituida por veintisiete apartados, que no procedimientos especiales en vigor, ya que éstos son bastantes más (cada apartado no siempre contiene un procedimiento). Así, el apartado 18 del artículo 1.º del Decreto, incluye los «procedimientos relativos a crisis de trabajo y modificación de las condiciones contractuales».

La propia LPA establece la vigencia de procedimientos administrativos especiales al margen de su propia regulación general, pero ¿cuál es con exactitud el alcance de dicha vigencia?, ¿qué lugar ocupa la LPA con relación a la normativa especial reguladora de los procedimientos vigentes? En definitiva, planteamos el tema de si la declaración de vigencia de una normativa especial, efectuada por la LPA a través de su disposición final 1.ª, supone la consagración de un principio de aplicación supletoria de dicha norma con relación a aquella normativa, o si, por el contrario, se produce un resultado distinto.

Cuestión que, estimamos, debe ser resuelta a partir del párrafo segundo del artículo 1.º de la LPA. A tenor del mismo, «las normas contenidas en los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y en el capítulo II del título I, sólo serán aplicables *en defecto* de otras especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final 1.ª-3».

En una correcta hermenéutica, el criterio de supletoriedad sentado respecto de la LPA sólo versa sobre las materias contenidas en los capítulos y títulos recogidos en el artículo 1.º-2.º de dicha norma. Principio de supletoriedad de la LPA, pero sólo en cuanto a dichas materias taxativamente fijadas. Sobre el resto de los temas regulados por la LPA, ésta no se pronuncia, por lo que no se obstaculiza la aplicación directa de la normativa que sobre los mismos recoge la ley, a tenor del párrafo primero del artículo 1.º («La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta ley»), ya que la no aplicación de forma directa no viene exceptuada en ningún sentido.

En consecuencia, siguiendo el criterio apuntado, podemos sentar la siguiente conclusión: *la LPA se aplica, en parte con carácter directo y, en parte, con carácter supletorio, a los procedimientos calificados de especiales por el Decreto de 10 de octubre de 1958. La vigencia de tales procedimien-*

tos al margen de la LPA no significa, consiguientemente, una desviación de dicha norma general.

Por tanto, es preciso distinguir:

- 1) Aplicación de la LPA con carácter supletorio a los procedimientos del Decreto de 1958 (y, por tanto, al de Crisis).

En estos casos la normativa de la LPA solamente se aplicará «en defecto de otras (disposiciones) especiales que continúen en vigor», cuando no exista norma aplicable dentro de las disposiciones especiales que regulen el procedimiento de que se trate.

Esta supletoriedad solamente se produce en las siguientes materias (criterio taxativo):

- Capítulo II del título I (arts. 9.º a 15), relativo a órganos colegiados.
- Título IV (arts. 67 a 108), sobre procedimiento.

No obstante, hay que sentar aquí la excepción que suponen los artículos 94 (silencio administrativo negativo) y 95 (silencio positivo), que se aplicarán siempre «en todo caso», con carácter directo y preferente, a tenor del artículo 1.º-3.º de la LPA.

- Capítulo II del título VI (arts. 133 a 137), sobre el procedimiento sancionador.
- Capítulo III del título VI (arts. 138 a 146), sobre las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales.

Materias, pues, que son las recogidas en el apartado 2 del artículo 1.º de la LPA. Criterio de supletoriedad, por vía de excepción.

- 2) Aplicación de la LPA con carácter directo a los procedimientos especiales del Decreto de 1958 (y, por tanto, a los de Crisis).

Aplicación directa y preferente de la normativa de la LPA en detrimento de las disposiciones reguladoras de cada procedimiento, que sólo se aplicarán como complementarias y en cuanto no desconozcan lo dispuesto en aquella ley. ¿En qué materias se produce esa aplicabilidad directa? Fácilmente se comprende que en todas las materias de la LPA con la excepción de las enumeradas anteriormente (las recogidas en los títulos y capítulos a que se refiere el artículo 1.º-2.º de la LPA).

En consecuencia, se aplicarán de forma directa (regla general) las normas contenidas en el título I, excepto las del capítulo II, y en los títulos II, III y V, amén del capítulo I del título VI y de los artículos 94 y 95 de la ley (14).

La doctrina, en general, sostiene la indicada interpretación del artículo 1.º-2.º de la LPA en relación con los procedimientos especiales del Decreto de 1958, a través de esa especie de «cordón umbilical» (González Navarro) que es la disposición final 1.ª-3 de la LPA.

Así, González Pérez (15), al señalar que el párrafo segundo del artículo 1.º de la LPA no prevé la posibilidad de que prevalezcan frente al resto de las normas no contenidas en dicho párrafo otras especiales, por lo que se aplicarán, en todo caso, sin perjuicio de la aplicación, como complementarias, en cuanto no se opongan a aquéllas, de las reguladoras de los procedimientos especiales. Asimismo, González Navarro (16) indica que las únicas partes de la LPA que se aplican con carácter supletorio son las enumeradas en el referido párrafo segundo del artículo 1.º; el resto de la LPA, afirma, se aplica de un modo directo, porque así lo exige la regla general del párrafo primero.

(14) Las materias de la LPA de aplicación directa y preferente sobre las normas especiales que regulan cada procedimiento en vigor, son:

- Principios generales y competencia (arts. 2.º a 8.º).
- Conflictos de atribuciones (arts. 16 a 19).
- Abstención y recusación (arts. 20 a 21).
- Los *interesados* (arts. 22 a 28).
- Actuación administrativa, normas generales (arts. 29 a 39).
- Actos en general (arts. 40 a 55).
- Términos y plazos (arts. 56 a 61).
- Información y documentación (arts. 62 a 64).
- Recepción y registro de documentos (arts. 65 y 66).
- Silencio administrativo negativo y positivo (arts. 94 y 95).
- Revisión de oficio de actos en vía administrativa (arts. 109 a 112).
- Recursos administrativos (arts. 113 a 128).
- Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general (artículos 129 a 132).

(15) JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, Op. cit., pág. 96.

(16) FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos administrativos especiales*. Presentación y estudio preliminar de GONZÁLEZ NAVARRO. GREGORIO LASO VALLEJO, JOSÉ MORÁN DEL CASERO... y otros.

Escuela Nacional de Administración Pública (Imprenta Nacional del B. O. E.). Madrid, febrero 1967, pág. 52-53.

Estudio preliminar (págs. 15 y sigs.) se ocupa de: introducción, los procedimientos administrativos especiales, ámbito de aplicación de la LPA, Administración estatal, local e instituciones, conclusiones.

Esta interpretación aparece confirmada por una reiterada jurisprudencia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.^a, de 14 de enero de 1963, sienta el criterio de aplicación directa de la LPA en las materias no incluidas en el artículo 1.^o-2.^o de la misma, al declarar aplicable el artículo 66 de la LPA, incluido en el título III, a la contratación administrativa «por no ser obstáculo para ello el artículo 1.^o-2.^o del Decreto de 10 de octubre de 1958 que la configuró como procedimiento especial, puesto que a tenor del artículo 1.^o-2.^o, en relación con la disposición final 1.^a-3 de la LPA, no se trata de normas de carácter supletorio sólo invocable en defecto de la especial, por cuanto el repetido artículo 66 está incluido en el capítulo V del título III, y es, por ende, de general utilización». Reiterada jurisprudencia abunda en idéntico criterio interpretativo (17).

A la vista de lo expuesto a lo largo de este epígrafe, y como proyección en torno al procedimiento de crisis laboral de las conclusiones generales sentadas sobre los procedimientos especiales del Decreto de 1958, podemos proponer los siguientes datos que nos servirían de punto de partida para el resto de la exposición:

1) El procedimiento administrativo de crisis de trabajo y modificación de condiciones contractuales aparece configurado por el Decreto de 10 de octubre de 1958 como uno de los «procedimientos especiales que por razón de la materia continuarán vigentes».

2) Esta inicial configuración de especialidad no supone una total y absoluta primacía (aplicación directa y preferente) de la normativa especial que regula dicho procedimiento de detrimento de la LPA.

3) Consiguientemente, sólo cabe sentar una prioridad de dicha normativa especial (sustancialmente el Decreto de 26 de enero de 1944) en la regulación de las materias contenidas en el apartado 2.^o del artículo 1.^o de la LPA (procedimiento, procedimiento sancionador, reclamación previa, órganos colegiados), siendo en este caso la propia LPA de aplicación subsidiaria.

4) En todo lo demás, la LPA es de directa y preferente aplicación. Y concretando este punto, como enlace con la exposición que va a seguir, una última conclusión:

5) En lo relativo a la materia de «interesados en el procedimiento», la LPA (arts. 22 a 28) es de directa y preferente aplicación

(17) Así, sentencias del Tribunal Supremo, Sala 4.^a, 3 de julio de 1962 y 14 de febrero de 1964, entre otras revisadas.

sobre las normas especiales que regulan el procedimiento especial de crisis, ya que dichos preceptos se encuadran en el título II de la ley que no está recogido en el artículo 1.º-2.º.

En consecuencia, dicha materia (capacidad de obrar y legitimación en el procedimiento) en el procedimiento de crisis tendrá su cauce regulador en la normativa de la LPA y, sólo en cuanto no se oponga a aquel contenido, se aplicará como complementaria la especial del procedimiento de crisis laboral o económica.

3-2. *La legitimación en la ley de Procedimiento administrativo.*—La LPA configura la legitimación procedimental conforme a los generales criterios expuestos en epígrafes anteriores, es decir, como un requisito de admisibilidad a examinar en un procedimiento determinado; requisito para que pueda examinarse la pretensión deducida por el que incoa el procedimiento —si está habilitado inicialmente para hacerlo— o para que pueda admitirse la intervención de un tercero (que las partes estén legitimadas).

El administrado, en cuanto interviene o puede intervenir en un procedimiento administrativo, es el «interesado» (18). Precisamente, la concurrencia de la legitimación supone que dichos administrados o particulares que pretenden intervenir en el procedimiento se encuentran perfectamente habilitados para ello, convirtiéndose en legítimos interesados. La presencia de la legitimación, conforme a la normativa que la regula, supone la luz verde legal para la intervención del particular en un determinado procedimiento administrativo.

El artículo 23 de la LPA (19) configura en todo procedimiento adminis-

(18) Así, le contempla la LPA. En su exposición de motivos se refleja claramente la idea: «La ley se refiere, en sus diversos capítulos, al *status* jurídico del administrado, lo que constituye uno de los aspectos fundamentales de la misma, siquiera lo haga contemplando su faceta de interesado en un procedimiento (III. Interesados, párrafo 6.º).

Así, también, en la doctrina, GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, Op. cit., páginas 244 y 245.

(19) El artículo 23, LPA, dice así: «Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos. b) Los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.»

trativo dos tipos de legitimación perfectamente definidos. En base a dicha distinción, la doctrina habla de:

- 1) Legitimación para incoar el procedimiento, a la que se refiere el primer párrafo del artículo.
- 2) Legitimación para intervenir en el procedimiento, recogida en los apartados restantes —b) y c)— del precepto (los que ostentan derechos que puedan resultar afectados por la decisión y los titulares de intereses legítimos, personales y directos que puedan resultar afectados).

Por imperativo del objeto de la presente exposición (legitimación para iniciar expedientes de crisis) hemos de orientar nuestras consideraciones exclusivamente sobre el primer punto.

Determina taxativamente el párrafo a) del artículo 23 de la LPA, al enumerar un tipo de interesados en el procedimiento, que solamente podrán iniciar o incoar el procedimiento quienes lo hagan como *titulares de derechos o intereses legítimos*. O con otras palabras, que únicamente estarán legitimados para dicha incoación quienes lo hagan en base a la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo.

En consecuencia, para que pueda ser examinada la petición deducida en el procedimiento es necesario que el particular que la formule lo haga en base a un alternativo fundamento:

- 1) Titularidad de un derecho subjetivo (20).

En este caso, se parte de la base de una relación jurídica preexistente, de donde emanan una serie de derechos subjetivos. Los sujetos de dicha relación están legitimados para promover cualquier procedimiento que verse sobre cuestiones derivadas de la relación (21).

- 2) Titularidad de intereses legítimos.

(20) Sobre el tema pueden verse la voz «derecho público subjetivo», FERNANDO GARRIDO FALLA, en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, VII, págs. 68-78.

Sobre la noción técnica general de «derecho subjetivo», vid. DE CASTRO Y BRAVO: *Derecho civil de España*, Parte General I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, págs. 632 a 670. Se cita una amplia bibliografía.

(21) GONZÁLEZ PÉREZ (*El procedimiento...*, Op. cit., págs. 263 y 264) señala los siguientes supuestos de legitimación:

- a) Cuando el derecho subjetivo dimana de la norma jurídica al darse los supuestos de hecho que determinan su nacimiento.
- b) Cuando el procedimiento tiene por objeto remover el obstáculo que

No es necesario, pues, que concurra únicamente un derecho subjetivo, ya que la ley habilita para incoar un procedimiento a los titulares de intereses legítimos.

La doctrina subraya que la presencia de un simple interés, económico o moral, no basta para que funcione dicha figura. Es de todo punto indispensable que el interés sea «legítimo» (por imperativo de la ley), esto es, *que derive de una norma jurídica* («posición de ventaja o beneficio que provenga del ordenamiento jurídico»), que la posición que se intenta hacer valer esté amparada en una norma jurídica.

Dentro de esta línea, como señala González Pérez (22), la legitimación ha de admitirse con la máxima amplitud, como lo había hecho la jurisprudencia de agravios; y así, no es necesario forzar el concepto de derecho subjetivo, como venía haciendo nuestra jurisprudencia al aplicar la vieja ley de lo Contencioso-administrativo con intención de ampliar en lo posible el ámbito de jurisdicción.

II

LEGITIMACIÓN PARA INCOAR PROCEDIMIENTOS DE CRISIS

1. *El procedimiento administrativo especial de crisis de trabajo* (23)

A tenor del apartado 18) del artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958, y como ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto, el procedimiento relativo a crisis de trabajo y modificación de condiciones contractua-

se oponía al ejercicio de un derecho civil (por ejemplo, autorización) ostentará la legitimación el titular del derecho privado.

c) Estará legitimado el titular de un derecho administrativo preexistente en un procedimiento cuya finalidad sea el hacer efectivas las consecuencias que se deriven de aquel derecho.

(22) Op. cit., págs. 263 y 264. Sobre la jurisprudencia de agravios puede verse GARRIDO FALLA: «El interés para recurrir en agravios», en *Revista de Administración Pública*, núm. 9, págs. 157-174, citado por GONZÁLEZ PÉREZ.

(23) Sobre el tema pueden consultarse las páginas dedicadas al mismo en los tratados laborales de carácter general. Así, MANUEL ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del trabajo*, Ariel, 3.ª edición, Barcelona 1971, pág. 767; MANUEL ALONSO OLEA: *Derecho del trabajo*, Facultad de Derecho, Madrid, 1971, págs. 196 y sigs.; GASPAR BAYÓN CHACÓN y EUGENIO PÉREZ BOTIJA: *Manual de Derecho del trabajo*, Marcial Pons, 8.ª edición, Madrid, 1969-70, epígrafe 255 y otros...

El tratamiento más completo y reciente sobre el tema está incluido en la publicación *Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desem-*

les se configura como uno de los procedimientos especiales que, por razón de la materia, continúan vigentes a la entrada en vigor de la LPA, de acuerdo con su disposición final 1.^a-3.

1-1. *Su normativa reguladora.*—La norma más importante en la regulación de dicho procedimiento está constituida por el Decreto de 26 de enero de 1944, D. C. (de la misma fecha de la ley de Contrato de trabajo). Posterior normativa viene a ultimar el cuadro general de aplicación.

Sin embargo, esta profusión normativa no presenta un panorama suficientemente clarificador. Estimamos que la explicación radica en el desconocimiento, en bastantes planteamientos teóricos del tema y en múltiples aspectos de la realidad práctica, de un dato fundamental, cual es la importantísima incidencia de la LPA en la regulación de dicho procedimiento especial (24). No es que deba tenerse en cuenta la LPA como informadora de los principios generales del procedimiento administrativo, sino que muchos de los aspectos del de crisis son regulados, *prima facie*, por esta ley (25), pasando en otras

pleo, Seminario de Derecho del Trabajo, Facultad de Derecho, Madrid, 1970. Asimismo, puede consultarse JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA: «Procedimientos relativos a crisis de trabajo y modificación de condiciones contractuales», en *Procedimientos Administrativos especiales*, y GONZÁLEZ NAVARRO y otros, Op. cit., págs. 329 a 388, volumen I.

Se apunta esta bibliografía sobre el tema con la intención de marcar unas orientaciones generales y sin ninguna pretensión totalizadora.

(24) Así, SAGARDOY BENGOCHEA, Op. cit., pág. 369, al fijar las conclusiones de su trabajo, se pronuncia en la segunda en estos términos: «La regulación de este procedimiento ofrece notable dispersión que justificaría una refundición. Al hacerla, debería tenerse presente que, contra lo que sucede en la práctica diaria del llamado procedimiento de crisis, la LPA incide en esta normativa...»

(25) Señalemos un supuesto claro. Está por completo fuera de toda duda la aplicación directa y exclusiva, con carácter general, de la normativa de la LPA reguladora del silencio administrativo, a tenor del párrafo 3.º del artículo 1.º de dicha ley («se ajustará, en todo caso, a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 de la ley»). La propia exposición de motivos de la ley (cap. V, El procedimiento, núm. 5) habla de que «se instituye un régimen general de silencio, que deroga cuantas normas especiales lo regulaban con carácter negativo, salvo en los casos expresamente previstos en el propio texto legal».

En consecuencia, el régimen general del silencio administrativo negativo en la primera instancia procedimental, según el artículo 94, LPL, se articula a través de los siguientes pasos:

- Tránsito de tres meses sin haberse dictado resolución.
- Denuncia de la mora por parte del interesado.
- Tránsito de otros tres meses desde la denuncia.

En este momento, el particular podrá considerar desestimada su petición (denega-

ocasiones a una influencia importante, pero secundaria, derivada de su aplicación subsidiaria.

ción presunta») al efecto de deducir el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional.

Sin embargo, el régimen de denegación presunta de las peticiones formuladas por los particulares en el expediente de crisis, en primera instancia, difiere en la práctica administrativa, al amparo del artículo 3.º del D. C., del general expuesto.

El régimen de silencio administrativo regulado por el D. C. presenta dos importantes desviaciones de la LPA:

1. En su redacción originaria, el párrafo 4.º del artículo 3.º del D. C. regulaba un supuesto de silencio administrativo positivo, con motivo de la terminación del expediente, al señalar que si en el plazo de veinte días no se hubiera dictado resolución por parte de la autoridad laboral competente, se entendería aceptada la solicitud del particular (empresario).

No obstante, el Decreto de 22 de octubre de 1959 modifica la redacción de dicha norma, ampliando a treinta días hábiles el plazo para resolver e implantando el principio de silencio administrativo negativo (denegación presunta), lo que constituye un cambio radical de criterio.

La esencia de la cuestión radica en el hecho de que la LPA (17 de julio de 1958), a través de su artículo 95, había venido a ratificar la vigencia del sistema de silencio positivo del D. C., conforme a su normativa propia, al remitirse a ella el propio artículo 95. Y, sin embargo, por una disposición reglamentaria posterior (Decreto de 1959) se desconoce la ratificación hecha por la LPA. En este sentido, considerando de dudosa vigencia el Decreto de 1959 GONZÁLEZ NAVARRO (Op. cit.).

Sin embargo, también puede entenderse que el Decreto de 1959 viene a modificar y sustituir a otro Decreto, el de crisis, con lo cual no se habría vulnerado el juego de la jerarquía de normas.

2. Aun sentada la validez del régimen de silencio negativo, la cuestión principal que se plantea no puede ser desconocida.

El artículo 3.º-4.º del D. C. señala que si en el término de treinta días hábiles no se hubiere dictado resolución por el organismo competente, se entenderá queda denegada en todos sus términos la solicitud del empresario, sin perjuicio de la responsabilidad exigible al funcionario que por negligencia diere lugar a ello.

Régimen que, en todo caso, desconoce el de general y exclusiva aplicación del artículo 94, LPA, anteriormente señalado. La autoridad laboral no dispone, en primera instancia, de treinta días hábiles para resolver, sino de tres meses, y tras la denuncia de la mora, de otros tres. La práctica diaria laboral desconoce de hecho la total derogación del artículo 3.º-4.º, D. C., por el artículo 94, ó mejor dicho, su sustitución.

Si bien, no hay que olvidar un dato importante, cual es que el auténtico espíritu de la ley, en la regulación del silencio como institución, está orientado hacia la protección de las garantías jurídicas del administrado (interesado en el procedimiento). Y la aplicación del régimen vigente del artículo 94, LPA, supone una clara merma de la referida protección, en comparación con el breve plazo de un mes para que la Administración se pronuncie.

Argumento que, no obstante su realidad, no desvirtúa la corrección técnica de aplicación de la norma, pero que es de gran importancia en la práctica diaria de las Delegaciones de Trabajo.

Y esta capital influencia ha sido, en parte, ignorada por alguna normativa reguladora del procedimiento y posterior a la LPA (26). En consecuencia, el panorama de la normativa aplicable al procedimiento de crisis, de la que hemos de partir, queda configurado de la siguiente forma:

1) Materias en cuya regulación la LPA se aplica con carácter directo. La tabla de aplicación de disposiciones, será (según el art. 1.º-2.º de la LPA):

- Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958.
- Decreto de 26 de enero de 1944 (Decreto de Crisis, D.C. en lo sucesivo) y demás normativa complementaria en vigor (27), que se aplicará con carácter supletorio y en tanto no desconozca lo dispuesto en aquella disposición.

(26) Algún sector de la doctrina se ha pronunciado firmemente contra este desconocimiento. Así, GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimiento...*, Op. cit., pág. 10.

(27) El Decreto de Crisis de 26 de enero de 1944 constituye la principal norma configuradora de dicho procedimiento especial. Sus disposiciones han sido aclaradas y desarrolladas por numerosa normativa, aplicable con carácter complementario.

Las manifestaciones principales de esta potestad reglamentaria han sido las siguientes:

- O. M. de 5 de abril de 1944, aclaratoria del D. C.
- O. M. de 23 de noviembre de 1946, sobre aplicación del D. C. a industrias de temporada o de campaña.
- O. M. de 14 de noviembre de 1961, por la que se dictan normas para la aplicación de la ley de Desempleo de 1961. Dicho Reglamento aparece derogado por el sistema de la Seguridad Social, pero se suele considerar en vigor en cuanto a su normativa procedimental (arts. 18 a 33). Sin embargo, es discutible su actual vigencia.
- O. M. de 23 de abril de 1967, sobre nulidad de actos de la Empresa sin autorización...

Otras normas dejan surgir su influencia parcial en la tramitación de los expedientes. Así, por ejemplo, al confeccionar las prelacións legales en caso de extinción de la relación laboral (art. 9.º-1.º del Decreto de 23 de julio de 1971 sobre garantías sindicales, Decreto de 30 de abril de 1970 sobre trabajadores de edad madura, artículo 13 del Decreto de 27 de julio de 1967 sobre trabajadores extranjeros...). O. M. de 5 de mayo de 1967 sobre desempleo... Es preciso consignar también que alguna Reglamentación establece alguna variante pequeña.

Esta enumeración legal ha pretendido únicamente una relación de las disposiciones más importantes. Deberán consultarse, no obstante, las colecciones legislativas existentes, y, a título de orientación, CARLOS DEL PESO CALVO: «Apéndice legislativo», en *Diecisiete lecciones...*, Op. cit., págs. 363 a 438.

2) En aquellas materias a que se refiere el artículo 1.º-2.º de la LPA, la regulación seguirá este orden :

- El Decreto de 26 de enero de 1944 y demás normativa de aplicación y desarrollo, con carácter directo y preferente.
- La ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, que se aplicará en defecto de disposición.

1-2. *Objeto del procedimiento.*—La «crisis laboral o económica» aparece configurada en el artículo 76-7.ª de la ley de Contrato de trabajo como una causa de extinción del contrato laboral (doctrinalmente dentro del grupo de despido del trabajador por el empresario y bajo el régimen de fuerza mayor) (28).

Los caracteres legales de dicha causa (proyección del régimen jurídico de la fuerza mayor), son :

- 1) Su fuerza imposibilitante del cumplimiento del contrato, ya que de la misma deriva la «cesación de la industria».
- 2) Su no operatividad automática. Producida dicha circunstancia objetiva, definitiva o permanente, surge la base para que el empresario (supuesto normal) solicite, si estima que es procedente tras el análisis de la situación efectuado, autorización administrativa para la cesación de la actividad y consiguiente resolución de las relaciones laborales. En suma, la crisis ha de estar «debidamente autorizada conforme a las disposiciones en vigor».

La autorización necesaria para que la cesación de las actividades pueda operar como causa de despido, a tenor del artículo 76-7.ª de la ley de Contrato de trabajo, es la resolución final de un expediente administrativo incoado con tal finalidad. No obstante, el procedimiento de crisis no tiene por única finalidad la autorización administrativa para proceder a la resolución de las

(28) Problema que entronca con la cuestión de la causalidad del despido en nuestro Derecho (el despido es una institución jurídica causal, controlada y dominada por sus causas). Vid. MANUEL ALONSO OLEA: *Derecho del trabajo*, Op. cit., págs. 192 y 193.

Las causas justificadoras del despido en nuestro Derecho pueden ser subsumidas en dos, según dicho autor: 1. Un hecho o conjunto de hechos, independiente de la voluntad de las partes, que definitivamente impida la continuación de la ejecución del contrato (despidos por fuerza mayor). 2. Un incumplimiento previo del contrato de trabajo por parte del trabajador (despidos disciplinarios).

relaciones laborales (despido). El Decreto de 26 de enero de 1944 regula la tramitación del expediente para los siguientes supuestos:

- 1) Cesación de las actividades de la Empresa y consiguiente extinción de los contratos de trabajo (art. 1.º, D.C.).
- 2) Suspensión de las actividades empresariales y consiguiente suspensión de los contratos de trabajo (art. 1.º, D.C.).
- 3) Modificación de las condiciones contractuales (art. 2.º, D. C.), ya que «asimismo se requerirá previa autorización para modificar, por cualquier concepto, las condiciones en que se desenvuelven las relaciones laborales entre los elementos de la producción» (reducciones de plantilla, jornada de trabajo, establecimiento de turnos de trabajo...).

En consecuencia, no puede adscribirse de forma total el Decreto de 26 de enero de 1944 a la causa 7.ª del artículo 76 de la ley de Contrato de trabajo, ya que el objeto del procedimiento de crisis se concreta en una múltiple finalidad presidida genéricamente por una idea novatoria (29).

1-3. *Tramitación del procedimiento.*—Brevemente indicamos las directrices por donde discurre la tramitación del procedimiento de crisis:

1) *Iniciación.*—El procedimiento se incoa siempre a instancia de parte, mediante escrito dirigido a la autoridad laboral en solicitud de autorización administrativa para proceder a la extinción, suspensión o modificación de las condiciones contractuales. La problemática de la legitimación activa para incoar el procedimiento es la que constituye el punto central del trabajo presente, y a dicho tema dedicaremos las páginas que siguen.

Sobre normas de competencia funcional y territorial del órgano decisor, así como de la documentación necesaria para la incoación del expediente, véanse artículos 3.º, D.C., y 21 y 22 de la O.M. de 14 de noviembre de 1961.

(29) SAGARDOY BENGOCHEA: «Sobre las crisis laborales o económicas: concepto», en *Diecisiete lecciones...*, Op. cit., pág. 143..., puntualiza cómo en el D. C. se contemplan situaciones que no pueden calificarse como crisis, citando la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1964 («prevé su aplicación —el D. C.— a casos que no son de crisis en sentido estricto»). «En realidad no puede decirse que el Decreto de 1944 sea el Decreto que regula la crisis laboral o económica, sino que, en verdad, regula la suspensión o cese de las actividades de las Empresas por varias causas, entre las que se encuentra la crisis.»

2) *Instrucción*.—La autoridad laboral (Delegaciones de Trabajo o Dirección General de Trabajo, en su caso) puede practicar todas las pruebas que estime pertinentes para llegar a un conocimiento de la situación.

Son preceptivos informes de la Inspección de Trabajo («básico para la aportación y análisis de los datos comerciales, financieros, de producción y de empleo sobre la crisis»), Jurado de Empresa, Organización Sindical y Delegación Provincial de Industria.

3) *Terminación*.—Puede ser por resolución del órgano decisor (expresa), que, alternativamente, puede: a) Denegar la autorización. b) Conceder la autorización; y c) Adoptar una decisión distinta a lo solicitado.

Puede producirse, asimismo, una terminación presunta, a través del silencio administrativo negativo regulado en el artículo 3.º-4.º del D.C., si bien, ya vimos que prima el régimen del artículo 94 de la LPA.

2. *Legitimación del empresario para la incoación del procedimiento.*

Se trata del supuesto normal de legitimación activa: el empresario incoa el procedimiento en solicitud de autorización administrativa para llevar a cabo su concreta petición. A ello apunta sistemáticamente la normativa del D.C. y disposiciones complementarias, así como la doctrina especializada que se ocupa del tema.

Estimamos que se trata del supuesto normal y primario, pero no el único, y así tendremos ocasión de comprobarlo seguidamente.

Diversas cuestiones interesantes plantea la legitimación del empresario, derivadas, principalmente, del análisis jurisprudencial, pero no podemos detenernos en su consideración, ya que excede de nuestra primaria intención.

3. *Legitimación de los trabajadores para la incoación del procedimiento*

3-1. *Introducción*.—La esencia de la cuestión puede ser planteada en estos términos: ¿Puede el trabajador iniciar un procedimiento de crisis laboral para conseguir de la autoridad administrativa la resolución de las relaciones de trabajo (concretamos la triple finalidad del procedimiento en el aspecto exclusivo del art. 1.º del D.C.? O bien, ¿están legitimados activamente los trabajadores para promover la iniciación del expediente?

Sin perjuicio de que a título de conclusiones formulemos, *in fine*, algunas

indicaciones de *lege ferenda*, estimamos que el objetivo fundamental de las siguientes líneas habrá de ser el tratamiento del tema con arreglo a la legislación vigente.

3-2. *Obstáculos jurídicos a una respuesta afirmativa.*—En una primera aproximación al supuesto que contemplamos, convenimos en que una respuesta afirmativa a los interrogantes planteados quizá se presente con alguna dificultad. Esquemáticamente podríamos formular los principales obstáculos jurídicos que dificultan una respuesta positiva, de la siguiente forma:

1) Las normas especiales que regulan el procedimiento administrativo de crisis —señaladamente el Decreto de 26 de enero de 1944— omiten sistemáticamente cualquier referencia distinta de una legitimación activa (para incoar el procedimiento) en poder del empresario.

Para el D.C. y demás normas complementarias, es el empresario el único legitimado activamente para incoar el procedimiento, ya que es el único que aparece mencionado, en tal sentido, a lo largo de toda su normativa (la legitimación está en poder del empresario, como sujeto del contrato de trabajo, y la referencia del Decreto a la «Empresa» constituye una imprecisión terminológica) (30).

Los preceptos del Decreto de Crisis son reveladores en este sentido. Así, «*toda Empresa para suspender o cesar en sus actividades... habrá de obtener la previa autorización del Ministerio de Trabajo*» (art. 1.º); o bien, «*el empresario dirigirá, en todo caso, la instancia en solicitud del correspondiente permiso*»... (art. 3.º-2.º); «...se entenderá queda denegada en todos sus términos la solicitud del *empresario*...» (art. 3.º, *in fine*).

En el mismo sentido, los preceptos de la O.M. de 14 de noviembre de 1961. Así, «*la instancia por la que la Empresa promueva el expediente de autorización administrativa se formulará en ejemplar triplicado*...» (art. 21); asimismo, de forma terminante, «*incoado el expediente, mediante la presentación por la Empresa de la instancia*...» (art. 23).

Ningún precepto, pues, habla de otra legitimación para incoar el expediente distinta de la del empresario.

El argumento podría concretarse en esta idea: si el D.C. y demás disposiciones, que constituyen la normativa reguladora del procedimiento especial de crisis, desconocen de modo absoluto la legitimación del trabajador, ésta es invariable ante el tenor literal de la norma.

(30) MANUEL ALONSO OLEA: *Derecho del trabajo*, Op. cit., pág. 196.

Imprecisión terminológica que se corrige seguidamente: «El empresario dirigirá la instancia...» (art. 3.º, D. C.).

2) Consagrar la legitimación activa del trabajador supondría desconocer una clara facultad empresarial —dentro de la actual configuración de la estructura legal de la Empresa— de organización y de decisión sobre el propio futuro de la unidad económica.

Es el empresario, se argumenta, quien debe formular un primer juicio, ante una situación objetiva de crisis, sobre las condiciones y vías de una posible superación y la viabilidad de esta medida. Tras el análisis múltiple (económico, financiero, jurídico...) de la situación, habrá él mismo de decidir sobre el planteamiento del expediente de crisis. Sería, en definitiva, el resultado de un proceso intelectual y volitivo operado en la persona del empresario.

Se insiste en que la resolución de las relaciones laborales es consecuencia de una situación de crisis insuperable que envuelve a la Empresa, y únicamente será el empresario quien pueda juzgar el momento de la Empresa (los trabajadores están unidos únicamente por una relación laboral).

Incide en esta idea un dato importante: el despido por crisis es considerado por la doctrina y jurisprudencia como una especie del genérico despido por fuerza mayor, participando, en consecuencia, de todas las manifestaciones del régimen jurídico de éste. Análogamente, la crisis laboral o económica se configura legalmente como una especie cualificada de fuerza mayor (31).

Se señala, en este sentido, cómo uno de los caracteres de la fuerza mayor —inducidos de las causas 6.^a y 7.^a de la ley de Contrato de trabajo— es la no operatividad automática en la extinción de los contratos de trabajo. La fuerza mayor no opera por sí misma, sino que proporciona una causa en virtud de la cual el empresario, si quiere, puede ejercer su facultad resolutoria (Alonso Olea) (32). Y, por tanto, el hecho objetivo de crisis no sería sino un fundamento a tener en cuenta en la decantación de la voluntad del empresario para acudir al expediente de crisis, con todos los pronunciamientos y consecuencias propios de éste.

3) Subrayamos, no con la naturaleza de obstáculo jurídico, pero sí como dato relevante a tener en cuenta, un hecho significativo, cual es que la doctrina especializada que se ocupa del tema en nuestro Derecho no aborda la cuestión de la posible legitimación de los trabajadores para incoar un procedimiento de crisis.

(31) MANUEL ALONSO OLEA, *Op. cit.*, pág. 193. «La fuerza mayor, entendida como circunstancia obstativa independiente de la voluntad del empresario, está prevista como causa extintiva del contrato de trabajo en dos apartados sucesivos del artículo 76 de la ley de Contrato de trabajo, 6.º y 7.º

(32) *Op. cit.*, pág. 194.

Existe una clara omisión general en cuanto a un tratamiento completo del tema, ya propugnando una tesis favorable a dicha legitimación, ya sosteniendo argumentos contrarios. Así, en tratados generales, donde una no pormenorización del tema es explicable, puede comprobarse este dato. Alonso García (33), que no se ocupa, en absoluto, de la legitimación; Alonso Olea (34) alude únicamente a la incoación por parte del empresario («la iniciativa corresponde al empresario»); Bayón Chacón (35) en la misma línea al afirmar que «el empresario podrá solicitar la autorización oportuna de la Delegación de Trabajo, la cual incoará el expediente».

Asimismo, monografías sobre el tema omiten el tratamiento directo del problema que nos ocupa. Podemos citar, entre otros, Montoya Melgar, que se pronuncia en estos términos: «La autorización administrativa ha de ser solicitada por el *empresario* afectado por la situación de crisis, a cuya instancia ha de incoarse el "expediente de crisis"»; «la tramitación del expediente de crisis tiene como presupuesto la rogación o instancia del *empresario* presuntamente afectado por la situación crítica»... y... «la instancia o solicitud del *empresario* a la Administración laboral es el acto que inicia el procedimiento» (36).

Algún autor realiza puntualizaciones de carácter aproximativo, pero sin adentrarse en el problema. Así, Sagardoy Bengoechea afirma la legitimación de los trabajadores en el procedimiento de crisis, con el carácter de interesados en el mismo acuerdo con el artículo 23-b) de la LPA (los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte), lo que supone una legitimación para intervenir en el procedimiento, tema distinto del que planteamos, referido únicamente a la incoación del mismo y a su legitimación posible en poder de los trabajadores (37).

Otros autores no hacen sino una pequeña alusión indirecta al tema. Así, Fernández González, al señalar que «se trata, por consiguiente, de una causa —crisis— de terminación del contrato de trabajo a instancia *casi siempre*, del empresario...» (38), lo que presupone que, excepcionalmente, pueda dar-

(33) MANUEL ALONSO GARCÍA: *Curso...*, Op. cit., pág. 767.

(34) Op. cit., pág. 196.

(35) BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual...*, Op. cit., pág. 559.

(36) MONTOYA MELGAR: «El expediente administrativo de crisis», en *Diecisiete lecciones...*, Op. cit., págs. 152 y 153.

(37) SAGARDOY: *Procedimientos relativos a...*, Op. cit., pág. 369, conclusión 5.^a

(38) VÍCTOR FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: «La posible revisión jurisdiccional de las resoluciones sobre crisis», en *Diecisiete lecciones...*, Op. cit., pág. 223.

se una incoación realizada por persona distinta del empresario, evidente alusión indirecta al trabajador como parte legitimada.

El significativo hecho de la omisión del tratamiento de una posible legitimación en poder de los trabajadores puede ser interpretado con arreglo a un doble criterio: a) Como negativa, por exclusión, de dicha legitimación. b) Como tema de escasa relevancia, lo cual supondría desconocer la trascendencia de los problemas planteados a diario en la práctica de las Delegaciones Provinciales de Trabajo. Pero, en cualquier caso, es preciso consignar el dato como una cierta dificultad planteada ante la reivindicación, de *lege lata*, de la legitimación del trabajador para incoar expedientes de crisis, pues, por lo pronto, no nos movemos en el terreno de una afirmación inconcusa.

3-3. *Tesis afirmativas.*—Sin embargo, es preciso efectuar un análisis más detenido de la presente cuestión. La línea argumental que nos conducirá a sostener, de *lege lata*, que los trabajadores están legitimados para incoar un procedimiento de crisis, puede ofrecer los siguientes puntos de apoyo:

3-3.1. En primer lugar, encontramos un precepto que puede servir de base para el reconocimiento legal a los trabajadores de dicha posibilidad de incoación: el artículo 10-1.º a) de la O.M. de 5 de mayo de 1967, sobre prestaciones de desempleo del régimen general de Seguridad Social.

Determina dicho párrafo que: «Se considerarán expresamente declarados en situación legal de desempleo total o parcial aquellos trabajadores cuyo cese total o parcial en su actividad lo sea en virtud de: a) *Resolución de la autoridad laboral competente, adoptada en expediente incoado a instancia de los empresarios o de los trabajadores afectados*».

La importancia de este precepto puede evidenciarse con la siguiente afirmación: la totalidad de las resoluciones administrativas examinadas, que ponen fin en primera instancia a expedientes de crisis incoados a iniciativa de los trabajadores, fundamentan la legitimación activa de los mismos precisamente en base al tenor de dicha norma. Así, por ejemplo, el considerando segundo de la resolución de la Delegación Provincial de Trabajo (D.P.T. en lo sucesivo) de Madrid, de 29 de marzo de 1971 (expediente de crisis incoado a instancia de los trabajadores de una Empresa) se pronuncia claramente en estos términos: «Que como primera cuestión a examinar se plantea la de la personalidad de los trabajadores para incoar el expediente que se sustancia, y, ciertamente, al amparo de la O.M. de 5 de mayo de 1967, en su artículo 10, ha de reconocerse a dicho personal la posibilidad de iniciar el expediente» (Reg. emp. 172/71, D.P.T., Madrid). Y en idéntico sentido, por citar únicamente dos recientes ejemplos, la resolución de la D.P.T. de Alicante, de

15 de junio de 1971, en su tercer considerando (expediente, asimismo, incoado a instancia de los trabajadores), es también terminante: «Que los solicitantes reúnen plena legitimación activa en su calidad de trabajadores de la Empresa y establecerse en el artículo 10 de la O.M. de 5 mayo de 1967 que entre las personas que pueden *solicitar expediente de crisis* sean los *trabajadores* de la Empresa» (220/71, Dirección General de Trabajo).

No obstante, es necesario convenir en que la aplicación, en dicho sentido, del referido precepto plantea una interesante problemática, cuya explicación es preciso intentar, en el convencimiento de que no es por completo suficiente, para la fundamentación de la legitimación, la apoyatura legal señalada.

En consecuencia, es preciso plantearse la cuestión del alcance que debe darse, dentro de la norma del artículo 10 de la O.M., a la expresión «*expediente incoado a instancia de los empresarios o de los trabajadores afectados*». Pueden ser dirigidas, teóricamente, tres importantes objeciones a la pretensión de intentar fundamentar la reiterada legitimación de los trabajadores, exclusivamente, en el señalado artículo 10. En síntesis, son estos los argumentos:

1) En primer lugar, uno relativo a la naturaleza y finalidad de la O.M. de 5 de mayo de 1967. Es evidente que no estamos en presencia de una norma procedimental, en la que pueda ampararse una noción procesal cual es la legitimación activa; se trata, más bien, de una norma material de aplicación y desarrollo en la regulación de las prestaciones derivadas de la contingencia legal de desempleo, dentro del régimen general de la Seguridad Social. En consecuencia, se diría, el procedimiento de crisis tiene ya su propia normativa procedimental reguladora y, difícilmente, puede ampararse un aspecto procesal en una norma material dictada, además, con una finalidad distinta. Si el legislador hubiera querido abordar una laguna procedimental, debería haber sido a través de la modificación de las propias normas procedimentales vigentes —D.C., etc.—.

2) A la vista del sentido de la O.M. de 5 de mayo de 1967, podría pensarse que la alusión a los trabajadores contenida en el artículo 10-1.º a) no supone el reconocimiento de la legitimación de los trabajadores para promover un expediente de regulación de empleo (39), sino de un procedimiento en el que se pretenda el recono-

(39) La Circular de la Dirección General de Trabajo de 10 de febrero de 1969 determina que, en lo sucesivo, los «expedientes de crisis» se denominen expedientes de regulación de empleo.

cimiento de la situación legal de desempleo al único efecto de las prestaciones.

3) Argumento de orden jerárquico. El rango de la norma citada, Orden ministerial, no permite que ésta desconozca válidamente lo dispuesto sobre la legitimación para incoar el procedimiento por otra disposición de rango superior, cual es el Decreto de Crisis.

Sobre la aplicación del artículo 10-1.º a) de la referida O.M., podemos sentar las siguientes conclusiones:

1) No pretendemos configurar el tenor literal del párrafo primero a) del artículo 10 como el caballo de batalla en pro de la construcción correcta de la legitimación de los trabajadores para iniciar expedientes de crisis. Afirmación que supone, pues, el no desconocimiento de las objeciones dirigidas, en tal sentido, a la reiterada norma.

2) No obstante, la existencia de dicho precepto constituye un dato objetivo importante a tener en cuenta en la tesis que mantenemos.

3) El artículo 10-1.º a) de la O.M. del 67, habilita a los trabajadores para que, a efectos de que se les reconozca en situación legal de desempleo y demás pronunciamientos propios de la resolución administrativa, puedan solicitarlo a través de un expediente de regulación de empleo.

No es que la legitimación en favor de los trabajadores derive únicamente del artículo 10, pero sí es un dato legal importante que coadyuva a dicha formulación. El trabajador puede incoar un expediente de crisis aunque únicamente persiga el fin del reconocimiento de su situación de desempleo y la consecución de una indemnización.

A este respecto, sobre la interpretación de la reiterada norma del artículo 10, es útil recoger en este lugar la doctrina sentada por una importante resolución de la Dirección General de Trabajo (D.G.T. en lo sucesivo), de 21 de octubre de 1969 (confirmatoria, enalzada, de la resolución de la D.P.T. de Barcelona, de 4 de septiembre de 1969, dictada en expediente de regulación de empleo a instancia de los enlaces sindicales de una Empresa). Se recoge en sus considerandos los distintos argumentos y contraargumentos sobre la norma que comentamos, y apunta una interpretación de la misma (40).

(40) Considerando 3.º: «Que tal deficiencia puede entenderse subsanada, al menos en principio, por lo dispuesto en el reproducido fragmento del artículo 10 de la Orden

3-3.2. *Aplicación al procedimiento de crisis de la normativa general sobre legitimación contenida en la ley de Procedimiento administrativo.*—Hemos de partir, y a ello nos remitimos, de las conclusiones que quedaron sen-

de 5 de mayo de 1967; pero sin que se oculte a esta Dirección General que así como la Orden de 14 de noviembre de 1961 (aunque se promulgó para cumplir la finalidad que ahora es propia de la citada de 5 de mayo de 1967) contiene una minuciosa regulación del cauce de la actuación administrativa en el especial procedimiento de regulación del empleo, no se aprecia en la Orden de 5 de mayo de 1967 la existencia de normas de carácter procedimental sobre la citada materia de regulación del empleo, y ello podría interpretarse en sentido de que esta segunda O. M. se ajusta con mayor rigor a la *finalidad primordialmente pretendida, es decir, que se refiere de modo preferente a su materia propia, que es la regulación de las prestaciones por desempleo en desarrollo de lo dispuesto al respecto en el texto articulado I de la ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, lo que podría conducir a apreciar en la Orden de 1967 el deseo de evitar la inclusión en su articulado de preceptos concretos que no debieran, quizá, haberse incluido en la de 14 de noviembre de 1961; en consecuencia, el artículo 10 de la Orden de 5 de mayo de 1967 podría interpretarse, según la ratio legis del precepto, en el sentido de que la iniciación de expediente a instancia de los trabajadores, no supone el reconocimiento de la legitimación de los mismos para promover un expediente de regulación de empleo, sino de un procedimiento en el que se pretenda (sin mayores consecuencias) que se les reconozca su situación legal de desempleo involuntario, a los solos efectos de beneficiarse de las correspondientes prestaciones de Seguridad Social; pero tal interpretación podría desvirtuarse porque el mismo artículo hace mención del cese total o parcial de los trabajadores, en virtud de resolución adoptada en expediente incoado a instancia de los mismos, y el expediente del que resulte el cese no sería otro que el de regulación del empleo; criterio interpretativo que, a su vez, podría desvirtuarse en razón de que, si bien la Orden de 5 de mayo de 1967 se dicta en desarrollo de una norma que tiene valor formal de ley (el texto articulado I de la ley de Seguridad Social), se puede poner en tela de juicio la legalidad de dicha Orden, al menos en este punto, pues si bien es cierto que desarrolla una norma de superior rango jerárquico que el Decreto de 26 de enero de 1944, también lo es que la especialidad de este Decreto en virtud de su ratio legis no puede ser alterado por una orden desarrollada de una ley que persigue diferente finalidad; y si ello comporta, además, la ampliación de la legitimación activa reconocida en el citado Decreto, se podría estimar como no válida en virtud del criterio interpretativo que concede preferencia a la validez de la norma especial (el Decreto), sobre la general (aunque sea de superior rango) o sobre otra norma especial, pero que funda su especialidad en razón a un propósito diferente de la primera; pero si se admitiera como válida esta interpretación, la conclusión obligada sería la siguiente: que, por una conducta desleal de la Empresa, y ante la falta de legitimación activa de los trabajadores para instar un expediente de regulación del empleo, sólo se verían beneficiados, al reconocérseles en situación legal de desempleo involuntario, con las prestaciones originadas por tal situación, pero sin que les alcance el derecho a indemnización que, de otro modo, podría haberles correspondido, es decir, si se les hubiera admitido la legitimación activa para instar el expediente.»*

Considerando 4.º: «Que utilizando esta vía de interpretación se llegaría al siguiente resultado: que al enfrentarse los trabajadores con irregularidades graves e imputables

tadas al abordar anteriormente el tema del campo de aplicación de la LPA, y la especial y definitiva incidencia de esta norma en la regulación de los procedimientos especiales declarados vigentes por la disposición final 1.ª, a tenor del artículo 1.º de la LPA. Quedó suficientemente sentado que la LPA se aplica, en gran parte, de modo directo a las materias propias del procedimien-

a la Empresa, que podrían traducirse en el impago de salarios o en la imposibilidad de prestaciones de servicios, o en ambos casos a la vez, de un modo absoluto o parcial, la única defensa que les queda es la de solicitar y obtener la declaración de reconocimiento de su situación de desempleo involuntario, con derecho a las correspondientes prestaciones, pero, según se indicó, sin derecho a la indemnización que se reconoce en favor de los afectados por un expediente de regulación del empleo; ahora bien, *la misma inadmisibilidad de un resultado semejante, indica que no puede ser querido por la norma*, y si se intenta alcanzar la voluntad del legislador, ha de llegarse a la conclusión de que, si bien se contempla como supuesto normal el de la legitimación activa de la Empresa en la iniciación de un expediente de regulación del empleo, y no se consagra con la misma claridad la de los trabajadores, tampoco se les niega la posibilidad de que les alcancen los beneficios que, sin ninguna duda, les hubiera correspondido en el caso de que la autorización para el cese hubiera sido concedida, previa petición de la Empresa, y en este sentido *la correcta interpretación del artículo 10 de la Orden de 5 de mayo de 1967, sería la siguiente: no se deriva de él, directamente, la legitimación de los trabajadores para instar el expediente de regulación del empleo, pues tal precepto atiende fundamentalmente a la obtención de una declaración administrativa de reconocimiento del carácter involuntario del desempleo, declaración que puede originarse tanto de la iniciativa de la Empresa como de los trabajadores, sin precisar ni exigir una determinada vía por la que se llegue a tal declaración, que puede ser la del procedimiento de regulación del empleo, como medio instrumental adecuado para la producción de la totalidad de los efectos beneficiosos para los productores, a los que interesa no tanto la cesación de las actividades de la Empresa cuanto la obtención del amparo legal pleno de que se verían privados si ante la conducta de la misma llegaran a verse forzados a la rescisión voluntaria de sus contratos de trabajo, con pérdida de la totalidad de los beneficios que exigen como requisito de eficacia la involuntariedad de los afectados, a los cuales no puede perjudicar la pasividad de la Empresa ante un estado de hecho que hace peligrar sus legítimos intereses; y, en este sentido, el tan repetido artículo de la Orden de 5 de mayo de 1967 pone de manifiesto el decidido propósito del legislador de habilitar a los trabajadores, no sólo para la obtención del reconocimiento de su situación de desempleo involuntario, siempre de limitadas consecuencias, sino también para que, a través del procedimiento más idóneo les alcancen los demás efectos que completan los propios de dicha declaración, propósito éste que ya late en la Orden de 14 de noviembre de 1961 y que pone de relieve cómo no solamente no se produjo una norma que excediera de la finalidad que pudiera estimarse como adecuada, sino que, al permanecer vigente la ordenación procedimental prevista para los expedientes de regulación del empleo, y al acudir a un criterio sistemático de interpretación, se hace necesaria la conjugación de dichas dos órdenes ministeriales, de las que se desprende la procedencia de la vía utilizada.» (Resolución de la Dirección General de Trabajo de 21 de octubre de 1969, Cr. 222/69, DGT.)*

to administrativo de crisis laboral o económica; y, precisamente, el título II (los interesados en el procedimiento) de dicha norma constituye una de las materias de directa y preferente aplicación. No es, en definitiva, que dicha normativa (capacidad de obrar, legitimación para incoar el procedimiento, legitimación para intervenir en el mismo) recogida en la LPA debe tenerse en cuenta junto a las respectivas normas especiales reguladoras del procedimiento de crisis, sino que es únicamente la que rige de modo directo.

La materia relativa a *legitimación para incoar el procedimiento de crisis* está, pues, regulada «*prima facie*» por el artículo 23 a) de la LPA, y, solamente, en cuanto no desconozca dicha regulación, por el resto de la normativa procedimental especial (señaladamente el D.C.). Y, consiguientemente, el procedimiento especial de crisis *podrá ser legítimamente incoado* por quienes se presenten como *titulares de derechos* o de *intereses legítimos*. La ley no exige, con carácter exclusivo, la titularidad de un derecho público subjetivo para que una persona, interesada en el procedimiento, lo sea hasta tal punto que pueda incoarlo válidamente, sino que puede ser suficiente con la presencia de un *interés legítimo*.

Diversos derechos subjetivos e intereses legítimos, cuya titularidad ostenta el empresario, derivados de la estructura y organización de la Empresa, determinan la legitimación activa de éste para incoar un procedimiento, en el que se va a decidir sobre el futuro de una unidad sobre la que posee un poder de decisión y, en ocasiones, un derecho de propiedad. Apunta a esta idea la reiterada normativa del Decreto de Crisis en la formulación sistemática de la legitimación empresarial. Sin embargo, hemos de convenir fundamentalmente en que, aun no existiendo dicha regulación, la legitimación del empresario habría de operar en base al artículo 23 a) de la LPA, de general aplicación.

Por otra parte, es preciso subrayar que también derivan de la terminación del expediente intereses legítimos para el trabajador. La resolución administrativa que pone fin al procedimiento puede afectar al esquema de los intereses de los trabajadores derivados de la norma laboral, como tendremos ocasión de exponer seguidamente.

Estimamos, en consecuencia, que no debe sostenerse la tesis legalista de que la legitimación de los trabajadores en la iniciación de un expediente de regulación del empleo no puede operar al ser desconocida, de modo sistemático además, por la normativa del D.C. y demás disposiciones. Semejante pretensión únicamente pone de manifiesto dos cosas:

- a) Desconocimiento de que, en materia de legitimación procedimental, la doctrina sentada por la LPA es directamente aplicable.

b) Que no se ha puesto en consonancia con la LPA la especial normativa reguladora del procedimiento de crisis —señaladamente el D.C.—, lo que significa, al menos en esta materia, un incumplimiento de lo preceptuado por el artículo 2.º del Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre procedimientos especiales en vigor, al determinar que «por los distintos Ministerios se elevarán a la Presidencia del Gobierno... las propuestas de adaptación de dichos procedimientos especiales, en cuanto sea posible, a las directrices de la LPA». Norma que especialmente estuvo dirigida para aquellas materias en que la LPA había de regir con carácter supletorio, pero que, con mayor motivo, puede ser invocada al referirnos a una materia —legitimación— en que la incidencia de la LPA supone una aplicación preferente de la misma por su propio imperativo (41).

Así pues, si por imperativo del artículo 23 a) de la LPA, cualquier titular de un interés legítimo que se derive de la resolución del procedimiento puede promover un expediente de crisis laboral, el paso obligado es la indagación de la existencia de algún interés que ostenten los trabajadores en la sustanciación y decisión del procedimiento de crisis, la existencia de un interés legítimo, es decir, amparado en una norma expresa, y no cualquier ventaja de índole moral o semejante.

Para llevar a cabo tal investigación, es preciso partir de un supuesto previo, cual es una situación objetiva de crisis económica por la que efectivamente atraviesa una Empresa (42), caracterizada por la existencia de «insolubles dificultades de tesorería» (resolución de la D.G.T. de 10 de julio de 1969), que determinan «una economía empresarial de escasas posibilidades de saneamiento» (resolución de la D.G.T. de 12 de julio de 1969). Situación, por hipótesis, económica y financieramente caótica, con casi nulas posibilidades de futura superación.

Ante semejante coyuntura irremediable, el empresario debe llegar a la conclusión objetiva de la imposibilidad de la reanimación de la Empresa (partimos, pues, de un supuesto hipotético de existencia de auténtica crisis, tal y como se define por la doctrina y jurisprudencia, pues en nuestro Derecho no existe una precisión legal de tal concepto) y, en consecuencia, so-

(41) Con estas indicaciones, pues, intentamos destruir la primera objeción, puramente legalista, dirigida contra la posible legitimación de los trabajadores para incoar procedimientos de crisis, tal y como expusimos al comienzo de este capítulo.

(42) Sobre el concepto de crisis, vid. SAGARDOY BENGOCHEA: «Sobre las crisis laborales o económicas: Concepto», en *Diecisiete lecciones...*, Op. cit., págs. 137 a 149.

Asimismo, puede verse ALONSO OLEA: *Derecho del trabajo*, Op. cit., pág. 197.

licitar de la autoridad laboral competente, a través del oportuno procedimiento de regulación de empleo, el cese de la actividad y consiguiente resolución de las relaciones laborales con el personal (o cualquier otra medida intermedia, pero es preciso no olvidar que, por hipótesis, nos movemos en un supuesto extremo). Si esta incoación empresarial se produce, y se comprueba como cierta en la tramitación del expediente, la resolución administrativa contendrá, junto con los pronunciamientos que se deriven hacia la Magistratura de Trabajo como demanda de oficio a efectos de la fijación y percibo de la correspondiente indemnización y las gestiones cerca del Instituto Nacional de Previsión sobre las prestaciones de desempleo, la salvaguarda de los derechos del trabajador previstos para tal situación.

Pero, ¿y si la prevista incoación empresarial del expediente no llega a producirse?, ¿y si, por ejemplo, la Empresa continúa su actividad, mediando dicho supuesto de crisis irremediable, con una falta absoluta de trabajo y consiguiente impago de salarios? En este sentido es preciso pensar, a mayor abundamiento, en la posibilidad de que semejante situación se prolongue en el tiempo, con evidente e intolerable perjuicio ocasionado a los trabajadores, derivado de una serie de acontecimientos que les son ajenos o, cuanto menos, en cuya gestación no han intervenido.

¿Cuál será, en dicho caso, la decisión a adoptar por el trabajador afectado? Evidentemente, en semejante situación, cuando no existen perspectivas algunas de superación, no deberá continuar, debiendo dejar la Empresa en búsqueda de nueva ocupación profesional.

Para ello cuenta con los siguientes datos:

a) La existencia de la causa b) del artículo 78 de la ley de Contrato de trabajo (relación de las justas causas en virtud de las cuales el trabajador puede, por su propia decisión unilateral, resolver el contrato de trabajo): «La falta de pago o de puntualidad en el abono de la remuneración convenida».

b) El régimen legal de desempleo, conjunto de prestaciones que tratan de paliar, en alguna medida, los efectos de la pérdida involuntaria del trabajo, hasta tanto encuentre nueva ocupación, siempre que no transcurran los plazos reglamentarios («pudiendo y queriendo trabajar pierden su ocupación sin causa a ellos imputable...»), artículo 172 de la ley de Seguridad Social).

Sin embargo, y aquí nos encontramos ante la esencia de la cuestión, existe una clara incompatibilidad entre los dos apartados señalados. El régimen de desempleo no opera automáticamente, radicando la explicación de dicha

incompatibilidad en dos premisas (requisitos de la situación legal de desempleo además de los propios del concepto):

1) Involuntariedad en la causa del desempleo (art. 4.º de la O.M. de 5 de mayo de 1967), ya que «la protección del desempleo no será aplicable a los trabajadores que cesen voluntariamente en su empleo».

El trabajador puede hacer uso de la justa causa de extinción unilateral del artículo 78-b) de la ley de Contrato de trabajo, pero no podrá ser declarado en situación legal de desempleo como beneficiario de las reglamentarias prestaciones, ya que se trata de posibilidades de uso alternativo.

2) Necesidad de declaración de la situación de desempleo, y esta declaración solamente funciona en los casos enumerados, con carácter exhaustivo, en el artículo 10 de dicha Orden. Se trata, pues, de una relación taxativa de supuestos.

Así, solamente se considerarán expresamente declarados en situación legal de desempleo (salvo en el caso de personas asimiladas a la condición de trabajadores por cuenta ajena), a tenor del artículo 10 referido, aquellos trabajadores cuyo cese total o parcial en su actividad lo sea en virtud de:

- a) Resolución de la autoridad laboral competente dictada en el correspondiente procedimiento (de crisis).
- b) Declaración en sentencia firme de despido improcedente.
- c) Reconocimiento expresado en conciliación sindical o ante Magistratura de Trabajo de que ha existido despido improcedente.

En el caso que nos sirve de supuesto, el cese del trabajador no habría sido en virtud de ninguna de las circunstancias indicadas. En consecuencia, el trabajador habría de permanecer en la Empresa, soportando la situación descrita líneas atrás, o bien resolver unilateralmente su contrato de trabajo, no pudiéndose acoger, entonces, al régimen de desempleo.

Sin embargo, de la resolución administrativa adoptada en expediente de regulación de empleo deriva para el trabajador la única posibilidad legal viable de que se le declare en situación de desempleo, al figurar su nombre en la relación de trabajadores afectados incluida en la resolución de la autoridad laboral. Deriva, pues, un manifiesto interés legítimo, el que emana de los beneficios del régimen de desempleo que le reconoce el sistema de la Seguridad Social. Y en base a ello, y cuando el empresario no ha decidido la incoación del referido procedimiento, *hemos de convenir en que el trabajador está legitimado activamente*, en base, precisamente, a las consecuencias que dimanar de la resolución administrativa (incluso como demanda de oficio

ante la jurisdicción laboral a efectos de indemnización). Y ello es así, máxime cuando el propio artículo 10-1.º a) de la O.M. de 5 de mayo de 1967 prevé la incoación del expediente por parte de los trabajadores (nos remitimos a lo expuesto sobre este punto anteriormente).

La *presencia del «interés legítimo»* (régimen de desempleo y percepción de la indemnización correspondiente) es, pues, la piedra de toque que hace posible el fundamento de la legitimación del trabajador en el procedimiento de crisis, para su promoción (interés legítimo del art. 23-a) de la LPA, concepto paralelo al «interés directo», como base de la legitimación para interponer un recurso contencioso-administrativo, del art. 28-1.º a) de la ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956) (43).

Este interés legítimo puede verse afectado, en algunos supuestos, en caso de no defender la legitimación de los trabajadores para promover expedientes de crisis (44). Podemos esquematizar dichos supuestos en una triple manifestación:

1) Alzamiento del empresario (el art. 89º del Código de Comercio lo configura como supuesto de quiebra fraudulenta). El empresario abandona el centro de trabajo con todos o algunos de sus bienes, o sin bienes, desconociéndose su paradero.

(43) Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo precisa el concepto de «interés directo». Así, sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, 3 de julio de 1962: «... derecho derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnada»; sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, 23 de noviembre de 1962: «... reflejo que repercute en trascendencia económica...»; sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, 4 febrero 1970: «... los que tuvieren interés directo en ello, fórmula cuya brevedad y precisión excluyen cualquier sutileza dubitativa, y en este sentido de amplia apertura en favor de toda persona directamente interesada se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencias de 12, 14 y 19 de mayo de 1960, reconociendo que interés directo es aquél que, de prosperar la acción entablada, originaría un beneficio en favor del accionante; que no debe restringirse el concepto de lo que puede entenderse por interés directo; que cuando se pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, sólo estarán legitimados —pero lo estarán— los que tengan un interés subjetivo que se pretenda hacer valer...» Así, también, sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, de 25 de febrero y 14 de marzo de 1970; sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 29 de abril de 1970; sentencia del Tribunal Supremo, Sala 5.ª, de 27 de mayo de 1970, etc.

(44) En caso de insolvencia de la Empresa que impida hacer efectiva la indemnización reconocida por la jurisdicción laboral, el importe de la misma se abonará por el Instituto Nacional de Previsión en concepto de prestaciones complementarias de desempleo, según el artículo 20 de la O. M. de 5 de mayo de 1967, modificado por la O. M. de 15 de julio de 1970.

En este caso se produce un incumplimiento total y absoluto de las obligaciones derivadas del contrato de trabajo (impago salarial, falta de ocupación efectiva...). En la base se encuentra la caótica situación económica, y en la forma, el alzamiento del empresario.

Se trata de un supuesto relativamente frecuente, dentro de los expedientes de regulación de empleo incoados a instancia de los trabajadores, en la práctica diaria de las Delegaciones Provinciales de Trabajo. Así, por ejemplo, la resolución de la D.P.T. de Madrid, de 15 de febrero de 1971: «Que desde diciembre del pasado año, el personal que ejercía la dirección del negocio dejó de aparecer por el centro de trabajo, desconociéndose su paradero...». Así también, la resolución de la D.P.T. de Madrid, de 29 de marzo de 1971: «...exponiendo la anómala situación en que se encontraba dicha entidad en relación con sus trabajadores, por cuanto desde diciembre de 1970, ningún representante acudía al centro de trabajo...» (Reg. emp. 49 y 172/71, Madrid).

En estos casos, postulamos una legitimación directa de los trabajadores en la incoación del procedimiento.

2) Cierre de la Empresa, sin la previa autorización administrativa, con incumplimiento, asimismo, por parte del empresario, de las obligaciones derivadas del contrato de trabajo.

En este sentido, por ejemplo, la resolución de la D.P.T. de Madrid, de 14 de abril de 1971: «Que... tras un período de administración judicial (la Empresa) había cerrado la industria, adeudando importantes cantidades de salarios...» (Madrid, Reg. emp. 204/71).

Sentamos, igualmente, la legitimación de los trabajadores, de forma directa, para la incoación del procedimiento de crisis.

3) Existencia de una situación objetiva de crisis insuperable (falta de trabajo y falta de salario) y el empresario no decide la incoación del expediente de regulación de empleo.

En este caso, ante los intereses legítimos en juego y como único medio para su consecución, debe ser sostenida la legitimación de los trabajadores para promover el procedimiento en defecto de incoación empresarial (incoación subsidiaria).

Así, por ejemplo, la resolución de la D.P.T. de Madrid, de 31 de mayo de 1971: «...el motivo fundamental de la comparecencia era la tensión existente entre Empresa y trabajadores, como consecuencia de que la primera procedió al pago de haberes con gran irregularidad y retraso, por la crítica situación económica que atravesaba; que al momento actual se adeudaba al per-

sonal el salario de tres quincenas, y a cierto número de productores, tres meses y medio, existiendo sensibles descubiertos en las cotizaciones a la Seguridad Social, aunque al personal se le había hecho los descuentos correspondientes; se apuntaba, de otro lado, la negativa de proveedores a facilitar materia prima por la falta de pago, y, por último, que la maquinaria se encontraba embargada» (45) (Madrid, Reg. emj. 353/71).

3-3.3. *Existencia de una constante práctica administrativa, constitutiva de importantes precedentes, en la tramitación de expedientes de crisis incoados a instancia de los trabajadores* (46).—Son numerosos, en la práctica diaria de las Delegaciones Provinciales de Trabajo, los procedimientos de regulación de empleo incoados, sobre los presupuestos indicados, por los trabajadores, llegando en algunos casos a plantearse en alzada la cuestión ante la Dirección General de Trabajo.

Los diversos considerandos se plantean el problema de la legitimación de los trabajadores, como cuestión previa, abordando seguidamente su justifica-

(45) Reiterados fallos administrativos en este sentido: resolución de DPT de Madrid de 15 de marzo de 1971: «... desde septiembre del pasado año se les adeudaba sus salarios; que no realizaban trabajo alguno por carencia del mismo...», «en la Empresa no existe actividad alguna..., se comprobó que la maquinaria estaba parada, sin efectuarse producción alguna». Así, también, resoluciones DPT de Madrid de 21 de abril y 17 de agosto de 1971... (Madrid, R. e. 180/71).

En idéntico sentido, resolución DPT de Barcelona de 2 de julio de 1968, 4 de septiembre de 1969, 29 de julio de 1970, etc. (DGT, Cr. 413/68, 222/69, 206/70).

(46) Han sido examinadas, para la realización del presente trabajo, la totalidad de las resoluciones de la Delegación Provincial de Trabajo de Madrid dictadas con ocasión de expedientes de crisis a instancia de los trabajadores, cuyos más importantes fundamentos, previa conveniente selección, son recogidos en este lugar.

Asimismo, he examinado resoluciones de las Delegaciones de Trabajo de Barcelona, Alicante y Cáceres. Se recoge, igualmente, el examen efectuado en los archivos de la Dirección General de Trabajo sobre las escasas resoluciones dictadas, con ocasión de recursos de alzada planteados contra resoluciones de instancia. Son pocos los asuntos que pasan, en alzada, a la Dirección General (o al ministro, en su caso), ya que en numerosos casos media el alzamiento empresarial o el cierre del Centro, con total desinterés por los asuntos de la Empresa.

No obstante, no he encontrado ningún precedente jurisprudencial sobre el tema (solamente en lo que se refiere, *in genere*, al concepto de «interés legítimo» o «interés directo»), pese a haber examinado la doctrina contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de los últimos tiempos.

Nota.—Se citan las referencias de los archivos donde han sido obtenidas las resoluciones y precedentes que se incluyen en el texto.

ción legal. Del examen de la doctrina sentada en las diversas resoluciones revisadas, pueden ser esquematizadas las siguientes cuestiones:

1) Fundamento de la legitimación de los trabajadores.

Numerosas resoluciones administrativas, en primera instancia procedimental, invocan, en orden a realizar dicha justificación, el tenor literal del artículo 10-1.º a) de la O.M. de 5 de mayo de 1967. Ya hemos visto, en páginas anteriores, la problemática derivada de la aplicación de dicha norma y de qué manera entendemos su correcta interpretación, pero lo cierto es que, en la práctica, semejante precepto aporta una casi unánime justificación. Así, la resolución de la D.P.T. de Madrid, de 15 de febrero de 1971: «Que la primera cuestión a contemplar es la relativa a la personalidad para promover este expediente; y efectivamente, *al amparo del artículo 10-1.º a) de la O.M. de 5 de mayo de 1967*, los trabajadores pueden perfectamente promover la acción cuando se da la circunstancia, como en el presente caso, de encontrarse totalmente desamparados...» (Madrid, 49/71) (47).

No obstante, existe reiterada doctrina sentada por la Dirección General de Trabajo que, profundizando más sobre el tema de la legitimación de los trabajadores y además de invocar el referido artículo 10, alude, como plataforma de fundamento de la misma, al concepto de «interés legítimo», lo que estimamos se coloca en la línea de una correcta postura doctrinal.

Así, la importante resolución de la Dirección General de Trabajo de 14 de noviembre de 1968 (48) que, en su considerando tercero, sienta esta doctrina: «... se considera conveniente examinar *si los trabajadores "in genere"*

(47) Podemos citar, en dicha línea, numerosos precedentes administrativos: resolución de la DPT de Madrid de 15 de marzo de 1971: «Que la primera cuestión que se plantea y debe resolverse es la personalidad de quien insta las presentes actuaciones. En este sentido, procede declarar la pertinencia de la acción deducida, conforme a los términos del artículo 10 de la O. M. de 5 de mayo de 1967) (Madrid, 180/71): resolución de la DPT de Madrid de 14 de abril de 1971: «Que al amparo de *lo dispuesto en la O. M. de 5 de mayo de 1967*, es pertinente reconocer a los trabajadores la personalidad necesaria para la promoción del presente expediente» (Madrid, 204/71): resolución de la DPT de Madrid de 21 de abril de 1971: «Que al amparo de *lo establecido en la Orden de 5 de mayo de 1967 se reconoce personalidad para promover las presentes actuaciones a los trabajadores de la Empresa*» (Madrid, 246/71). Así, también, la reciente resolución de la DPT de Madrid de 17 de agosto de 1971; la resolución de la DPT de Cáceres de 28 de enero de 1969 (DGT, Cr. 30/69); la resolución de la DPT de Barcelona de 2 de julio de 1968 (cit.) y las diversas citadas a lo largo de este trabajo.

(48) Resolución confirmatoria, en alzada, de la resolución de la DPT de Barcelona de 2 de junio de 1968, dictada en expediente de crisis tramitado a instancia de los trabajadores (DGT 413/68).

pueden considerarse legitimados para la incoación de un expediente de crisis, y en este sentido es preciso tener en cuenta que, según el artículo 23 de la LPA (precepto aplicable tanto al procedimiento administrativo general, como a cualquiera de los especiales por expresa disposición del artículo 1.º de dicho texto legal) se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a quienes lo promuevan «como titulares de derechos o intereses legítimos», resultando de ello que todo titular de derecho o interés legítimo puede iniciar el procedimiento administrativo y, en consecuencia, ha de estimarse a los trabajadores como legitimados para la iniciación de un expediente de crisis, pues si bien el Decreto de 26 de enero de 1944 y demás normas reguladoras de la materia, como la O. M. de 14 de noviembre de 1961, dictada en desarrollo de la ley de 22 de julio de 1961, contemplan el supuesto más frecuente y normal de iniciación a petición de la Empresa, no se cierra el paso al supuesto de que el expediente se incoe a petición de los trabajadores, y prueba de que dicha posibilidad existe es que la O. M. de 5 de mayo de 1967 lo reconoce de modo expreso.»

Así, también, la resolución de la DGT de 14 de octubre de 1968 (49): «... que si el procedimiento administrativo puede iniciarse a instancia de persona interesada... es preciso acudir a quienes se consideren legalmente interesados y, de acuerdo con el artículo 23 de dicho texto legal (LPA) los inquilinos pueden iniciar el procedimiento..., y por ello no puede negarse a los inquilinos directamente afectados en sus intereses económicos, personalidad para iniciar el expediente» (aún referido a un supuesto distinto, la argumentación puede ser válida).

Y, en idéntico sentido, se podrían citar varios precedentes administrativos en apoyo de la legitimación de los trabajadores en base al interés legítimo de los mismos.

2) Configuración de la legitimación de los trabajadores como requisito de admisibilidad.

En las diversas resoluciones examinadas se puede observar que el fundamento y justificación de la legitimación activa de los trabajadores aparece configurada como requisito previo para el enjuiciamiento del fondo del asunto planteado, como requisito de admisibilidad para que la autoridad laboral pueda pronunciar sobre el aspecto material de la cuestión.

(49) Resolución confirmatoria, en alzada, de la resolución de la DPT de Barcelona de 5 de mayo de 1968 (DGT 363/68).

3) Justificación de la resolución de las relaciones laborales en base a los perjuicios ocasionados a los productores.

Reiterados fallos administrativos apuntan a esta consideración. En tal sentido, por ejemplo, la resolución de la Dirección General de Trabajo de 19 de octubre de 1970: «... las anomalías en la actuación de la Empresa que determinaron la petición de los trabajadores, son de tal gravedad que obligaron a los mismos a la presentación de una solicitud» que se estima en garantía de sus intereses (DGT 206/70) (50).

4) Concreción de la legitimación de los trabajadores.

Hemos aludido repetidamente a la legitimación en poder de los «trabajadores» de la Empresa, *in genere*, pero no hemos especificado si corresponde, con carácter exclusivo, a la totalidad de los mismos, a través de sus representaciones sindicales a nivel de Empresa —Jurado, enlaces—, o si es mera-

(50) En idéntico sentido, dentro de la práctica cotidiana de las Delegaciones de Trabajo (expedientes incoados a instancia de los trabajadores):

— Resolución DPT de Alicante, de 15 de junio de 1971: «Que la *situación de la Empresa evidentemente es insostenible...*, siendo conveniente, pues, proceder a darle solución definitiva, pudiendo ser ésta la que formulan los solicitantes (rescisión de las relaciones laborales), dada la situación de la Empresa, la cual ha hecho dejación de los más elementales derechos que a aquélla corresponden...» (DGT 220/71.)

— Resolución DPT de Barcelona, de 29 de julio de 1970: «Los hechos alegados por los trabajadores... demuestran la *imposibilidad de que la Empresa continúe desarrollando normalmente sus actividades* y determinan la necesidad, a fin de que los derechos de los trabajadores citados *queden adecuadamente garantizados*, de acceder a lo solicitado. (DGT 206/70.)

— Resolución DPT de Madrid, de 15 de marzo de 1971: «... la actitud de la Empresa en relación con su personal, de *completo desentendimiento de sus obligaciones*; con impago de salarios; con inactividad en sus funciones..., llevan a esta Delegación a estimar pertinente adoptar medidas tutelares en relación con los trabajadores a su servicio...» (Mad. 180/71.)

— Resolución DPT de Madrid, de 14 de abril de 1971: «Que, ciertamente, la *situación de desamparo en que el personal se encuentra*, como consecuencia de la conducta de la Empresa, hace que esta Delegación decida resolver en armonía con lo interesado.» (Mad. 204/71.)

Así, también el tercer considerando de la resolución DPT de Madrid de 21 de abril de 1971, el segundo de la resolución de 31 de mayo de 1971, también de Madrid... (resolución citada).

mente suficiente la presencia de uno sólo de los trabajadores para instar el procedimiento.

De los diversos expedientes examinados podemos señalar la siguiente tipología de supuestos de incoación por parte de los productores:

- 1) El Jurado de Empresa, en representación de la totalidad de los trabajadores.
- 2) Los enlaces sindicales de la Empresa.
- 3) La totalidad de los productores, sin articular la legitimación a través de su representación sindical en el seno de la Empresa.
4. Diversos trabajadores de la Empresa.

En todos estos supuestos se ha admitido la legitimación activa para incoar el procedimiento. Teóricamente, cabe sentar la legitimación siempre que aparezca el supuesto que la fundamenta: presencia del interés legítimo del artículo 23, a), LPA, respondiendo a este sentido la expresión «trabajadores afectados» del artículo 10, 1.º, a), de la O. M. de 5 de mayo de 1967. La existencia del interés legítimo en la resolución administrativa del expediente concurre en cualquiera de los trabajadores afectados por la situación de la Empresa. De ahí, que quepa sentar, al menos técnicamente, la legitimación individual de cualquiera de los productores.

No obstante, en la realidad práctica, y ante la generalización de las circunstancias a todos los trabajadores, se suele articular la legitimación a través del Jurado de Empresa o, en su defecto, de los enlaces sindicales, si bien es, asimismo, frecuente, la ratificación de la totalidad de la población laboral afectada. La presencia en el expediente de la totalidad de los productores concurre, en todo caso, al ser necesaria dicha relación, con una serie de datos personales y profesionales exigida por la ley, para su incorporación al expediente (si no consta inicialmente, la Delegación de Trabajo debe requerir a los interesados para que articulen su presencia a través de dicha relación).

CONCLUSIONES

A la vista de las consideraciones expuestas a lo largo de las páginas anteriores, y a modo de colofón que evidencie de forma esquemática los resultados obtenidos, estimamos importante la formulación de las siguientes conclusiones:

1) Los trabajadores, *in genere*, están legitimados activamente, de *lege lata*, para incoar un procedimiento de crisis laboral o económica, en base a:

a) Incidencia del concepto de «interés legítimo», derivado del artículo 23, a), LPA, de directa y preferente aplicación al procedimiento administrativo especial de crisis laboral o económica.

b) Presencia de una causa de habilitación legal: artículo 10, 1.º, a), de la O. M. de 5 de mayo de 1967, no obstante la problemática que su aplicación plantea.

c) Existencia de una constante práctica administrativa y doctrina de la Dirección General de Trabajo en favor de la referida legitimación.

2) Una primera consideración de *lege ferenda*.

Es preciso subrayar la necesidad de proceder a una recopilación, en un solo texto, de la numerosa normativa que regula el procedimiento de crisis laboral. La intención que debería presidir dicha refundición habría de estar orientada en un doble sentido:

a) Recoger la importante incidencia de la LPA en la regulación del procedimiento de crisis, importancia derivada de la aplicación, en parte directa y, en parte, subsidiaria, de dicha norma (51).

b) Configurar en un solo texto, eliminando los importantes problemas de interpretación y aplicación, la numerosa normativa existente.

3) De *lege ferenda*, asimismo, estimamos que sería deseable una incoación del procedimiento por parte de la Administración laboral, de oficio.

Estimamos que habría de ser una legitimación subsidiaria de segundo grado (en defecto de incoación empresarial y de los trabajadores) en poder de la Inspección de Trabajo. Determinadas circunstancias pueden aconsejar una

(51) Vid. BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual...*, Op. cit., pág. 561.

«La materia que abordamos en este epígrafe está necesitada de una regulación de conjunto, aunque la jurisprudencia administrativa y una circular de 1968 hayan ido estableciendo una serie de criterios que permiten una seguridad jurídica mayor que la existente al publicarse el Decreto de 1944.»

Conclusiones sobre este tema pueden verse en SAGARDOY BENGOCHEA: *El despido laboral y los expedientes de crisis*, Bilbao, 1969. Asimismo, en *Procedimientos relativos a crisis de trabajo...*, Op. cit., pág. 369. «La regulación de este procedimiento ofrece una notable dispersión que justificaría una refundición...»

intervención de tal tipo, promoviendo un procedimiento en defensa de los intereses de los trabajadores, cuando éstos no han procedido a su protección.

La nueva normativa habría de articular debidamente esta incoación de oficio por parte de la Inspección de Trabajo, como organismo idóneo para comprobar, en todo momento, la realidad de los supuestos, y si, en su caso, se ha producido alguna lesión de los derechos o intereses de los trabajadores afectados.

M. CARLOS PALOMEQUE LÓPEZ