

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS DESPIDOS COLECTIVOS

José Luis Monereo Pérez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

EXTRACTO

Palabras clave: Administración del Trabajo, despido colectivo, procedimiento, sector público, reestructuración de empresas

En el nuevo modelo de regulación de los despidos colectivos se apuesta por una flexibilidad negociada y por un tipo de intervencionismo público administrativo instrumental tanto en lo que se refiere a las funciones de apoyo y mediación atribuidas a la autoridad laboral, como en lo atinente a las funciones de verificación y control ejercido por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A resultas de ello el modelo mantiene tan sólo una "publicación" administrativa limitada previa al control judicial posterior y una redefinición del papel y de la actuación de la administración laboral en los despidos colectivos, la cual se comporta como una intervención pública de control, apoyo, asesoramiento y mediación en los procesos de despido colectivo y, en su caso, más ampliamente, de reestructuración empresarial. La función de la autoridad laboral ha transitado en nuestro país del intervencionismo "fuerte" (que suponía la autorización administrativa previa de los despidos colectivos) al intervencionismo "promocional" y "mediador" en los procesos de consulta-negociación de los despidos colectivos.

ABSTRACT

Key words: Labour Administration, redundancy, procedure, public sector, restructuring of companies

In the new model of regulation of collective redundancies is committed negotiated flexibility and by a type of administrative public interventionism instrumental both in regards to the functions attributed to the labour authority support and mediation, as to the functions of verification and control exercised by the Inspection of labour and Social Security. The model maintains only a "insight" administrative limited prior to subsequent judicial control and a redefinition of the role and the performance of labour in collective redundancies administration, which behaves as a public statement of control, support, advice and mediation in collective dismissal processes and, where appropriate, more widely, business restructuring. The function of the labour authority has gone in our country of the "strong" interventionism (posed by the prior administrative authorization of collective redundancies) interventionism "promotional" and "mediator" in the processes of consult-bargaining of collective redundancies.

ÍNDICE

1. El Procedimiento de desPido ColeCtIvo entre negoCiaCión ColeCtIva y “PublifiCación”. El PaPel del interVenCionisMo adMinistratiVo ConforMe a los PrinCipios que integran el estado soCial de dereCho (ConVenio oit, núM. 150; artíCulos 9.2 y 103.1 de la ConstiTuCión)
2. Procedimiento de desPido ColeCtIvo extraConCursal. La función del interVenCionisMo PúbliCo adMinistratiVo
 - 2.1. Planteamiento general
 - 2.2. La función de la autoridad laboral en los procedimientos de regulación de empleo
 - 2.3. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
 - 2.4. La persistencia relativamente “residual” de las reestructuraciones sectoriales extraordinarias, sectoriales o especiales sujetas a un tratamiento peculiar
 - 2.5. Despidos colectivos en el sector público: un intervencionismo público administrativo más incisivo y penetrante que en el ámbito del sector privado
 - 2.6. Despidos colectivos por fuerza mayor
3. El Procedimiento de desPido ColeCtIvo en el MarCo del ProCediMiento ConCursal
4. Para una CrítiCa del Modelo de regul aCión y de interVenCionisMo adMinistratiVo en los desPidos ColeCtivos
5. Bibliografía

“El poder indisolublemente corrector y magisterial del poder administrativo en los regímenes representativos se impuso de un modo pragmático. No se pueden entender los mecanismos ni la historia de las democracias de la segunda mitad del siglo XX sin tener en cuenta su papel estructurante”

Pierre ROSANVALLON¹

1. EL PROCEDIMIENTO DE DESPIDO COLECTIVO ENTRE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y “PUBLIFICACIÓN”. EL PAPEL DEL INTERVENCIÓNISMO ADMINISTRATIVO CONFORME A LOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO (CONVENIO OIT, NÚM. 150; ARTÍCULOS 9.2 Y 103.1 DE LA CONSTITUCIÓN)

Sirva como planteamiento general el importante papel que tiene atribuida la administración laboral en su conjunto en el Derecho Social del Trabajo, pues comprendiéndola, será posible captar y valorar en sus justos términos la función que asume específicamente en los procedimientos de regulación de empleo. En el marco del Estado Social de Derecho la administración laboral tiene una función

¹ Rosanvallón, P.: *La legitimidad democrática*, trad. Heber Cardoso, Barcelona, Ed. Paidós Ibérica, 2010, pág. 83.

tanto de control del cumplimiento de las normas como la necesaria de protección de los trabajadores y de los intereses generales. La adopción, por parte de un Estado, de una legislación del trabajo podría no surtir efecto si el país en cuestión no dispusiese igualmente de una administración del trabajo competente y eficaz, encargada de seguir la evolución de la situación social, de controlar la aplicación de la legislación y de asegurar el funcionamiento de los mecanismos establecidos. En el campo de la Administración del Trabajo se han adoptado normas internacionales en tres aspectos: en primer lugar, sobre la propia Administración del Trabajo, en materia de organización de un servicio público de empleo; en segundo lugar, en materia de Inspección de Trabajo y, por último, en materia de estadísticas de trabajo. El enfoque es el propio del garantismo institucional y jurídico (de fomento y apoyo institucional y medidas preventivo/represivas). El garantismo remite a un “agregado de técnicas de tutela, de salvaguardia, del conjunto de derechos fundamentales de la persona, que le pertenecen a ésta por el simple hecho de serlo”. En relación a ello las garantías refieren a la “expresión jurídica referente a cualquier técnica normativa de tutela de los derechos fundamentales en cuanto derechos subjetivos de la persona”². Es lo cierto que la lógica del garantismo subyace a las categorías que se designan como “Administración del Trabajo” e “Inspección de Trabajo”. Ambas son “instituciones” del garantismo jurídico-social que permiten tratar necesidades y riesgos/seguridades como necesidades y riesgos/seguridades jurídico-políticas. Todo lo cual resulta importante en un momento en que se cuestiona su misma existencia.

La autoridad pública laboral y la Inspección de Trabajo constituyen elementos esenciales de una Administración del Trabajo conforme a los Convenios de la OIT. El Convenio OIT, núm. 150 y la Recomendación OIT, núm.

² El garantismo jurídico-social designa el conjunto de garantías, en buena medida aún ausentes o imperfectas, dirigidas a la satisfacción de los derechos sociales fundamentales. En términos generales, el garantismo designa el conjunto de límites y vínculos impuestos a todos los poderes –públicos y privados, políticos y económicos (o de mercado), en el plano estatal y en el internacional- mediante los que se tutelán, a través de su sometimiento a la ley y, en concreto, a los derechos fundamentales en ella establecidos, tanto las esferas privadas frente a los poderes públicos, como las esferas frente a los poderes privados. Cfr. Ferrajoli, L.: “Garantías”, *Revista Jueces para la Democracia*, núm. 38 (2000), pág.39; ID.: *Democracia y garantismo*, Madrid, Ed.Trotta, 2008, págs.60 y sigs.; Monereo Pérez, J.I.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996, págs.27 y sigs., y 159 y sigs.

158, sobre la Administración del Trabajo, 1978³. El mismo Convenio OIT, núm.150, en su art.6 es nítido en la atribución de esta función de administración activa y no meramente represiva, en el apartado 1º describiendo en general sus cometidos (“Los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán, según sea apropiado, tener la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional o el derecho de participar en esas actividades, y ser, en el ámbito de la administración pública, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le den efecto) y en el apartado 2º describiéndolo en concreto (intervención en la política nacional de empleo; estudio de la situación de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas; promover consultas y cooperación efectivas entre los tres grandes actores del sistema de relaciones laborales).

Existe igualmente una línea de tendencia hacia la expansión del campo de aplicación del sistema de protección de la Inspección de Trabajo (Protocolo de 1995 del Convenio núm.81, de 1947, sobre Inspección del Trabajo, aplicable a los servicios no comerciales; Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la Inspección del Trabajo, de 1947; Convenio núm. 178, de 1996, sobre la Inspección del Trabajo relativo a los trabajadores del mar. El resultado de esa evolución se ha resuelto en la creación de un umbral mínimo y universal de tutela inspectora de los trabajadores. Este estándar internacional de la garantía inspectora no pretende establecer un sistema uniforme de Inspección de

³ En este sentido, las funciones principales de los organismos competentes dentro del sistema de Administración del Trabajo, son de gran amplitud atendiendo tanto al Convenio OIT, núm.150 y a la Recomendación OIT, núm.158, sobre la Administración del Trabajo, 1978. Así: a). *Participar* en la preparación, en la administración, en la coordinación, en el control y en la revisión de la política nacional del trabajo y del empleo. b). *Estudiar la situación* de las personas empleadas, desempleadas, o subempleadas, a la luz de la legislación y las prácticas nacionales pertinentes, *señalar los defectos* en tales condiciones, y presentar *propuestas* sobre los métodos para remediarlos. c). Poner sus servicios a *disposición* de los empleadores, de los trabajadores y de sus organizaciones respectivas, con el fin de promover consultas y cooperación efectivas entre los organismos públicos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre estas últimas. d). Brindar *asesoramiento técnico* a los empleadores y trabajadores, y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten. La importancia de sus funciones es innegable, pues el concepto de Administración del Trabajo, comprende los principales elementos de lo que se entiende por “buena gobernanza” en la Administración del Trabajo, algo en lo que insiste la OIT: Participación a través del diálogo social y tripartismo, integrando formas de Administración participada; Confección y Credibilidad mediante la realización de políticas justas, leyes y reglas conocidas y aplicadas uniformemente; Transparencia, con el fomento de la toma de decisiones, información y servicios gubernamentales disponibles para todos; Responsabilidad, convirtiendo a la Administración en una organización abierta que rinde cuentas de sus mandatos y actividades; y Democracia, puesto que el carácter democrático se impone en todas las fases de las actuaciones de la administración del trabajo: elaboración de políticas nacionales; su aplicación y ejecución; y, en fin, su revisión o reforma de adaptación constante a los cambios en curso. La Gobernanza enlaza con el proceso de racionalización y modernización de la Administración Pública.

Trabajo a nivel universal; su finalidad es más modesta y realista, porque pretende establecer los principios de la correcta organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo, encaminada doblemente a velar por el cumplimiento efectivo las normas sociolaborales y a contribuir a la evolución de la legislación social en estrecha vinculación con el desarrollo de los mercados laborales. En ese estándar las funciones atribuidas a la Inspección de Trabajo van más allá de las funciones de control y de orden sancionador, pues se le confiere funciones de información y, cada vez más, funciones de mediación en los conflictos laborales. Desde una perspectiva general, las funciones de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (IPTSS) se resuelven en velar por el cumplimiento de las normas (legales y convencionales) relativas a las condiciones de trabajo y la protección social de los trabajadores (cfr. Convenios OIT, núm.81 y 129, sobre Inspección del Trabajo en la industrial y en la agricultura). La Inspección de Trabajo asume una función no sólo de represión de comportamientos ilícitos, sino también de *carácter proactivo*, en el sentido de prevención, asesoramiento, mediación en conflictos y coordinación en el momento aplicativo y de ejecución de las políticas y de las normas del Derecho Social Trabajo y de la Seguridad Social.

En suma, los inspectores sociales asumen una función de *control público externo* sobre la observancia por las organizaciones de personas de las disposiciones legales y de *iniciativa para garantizar el buen el cumplimiento y el buen fin* de la normativa laboral y de Seguridad Social. La actividad de inspección tiene un carácter esencialmente instrumental, en la medida es que se resuelve en una finalidad de velar por el cumplimiento de la legislación vigente (y de promoción de los procesos deliberativos y dialógicos en el mercado de trabajo). Esa función inspectora constituye el ejercicio de una potestad administrativa, e implica, pues, el ejercicio de autoridad pública. Esta instancia de control público actúa de modo paralelo –no sustitutivo y deseablemente coordinado– con el control colectivo interno realizado por las representaciones colectivas de los trabajadores en las organizaciones y lugares de trabajo. Es bien significativo que los instrumentos jurídicos de la OIT recomienden la realización de formas de *inspección participativa*, a través de la intervención y colaboración activa de las representaciones de los actores sociales a distinto nivel. Pero siempre que ello no pueda “entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores” (art.3.2 Convenio OIT, núm.81)⁴.

⁴ Monereo Pérez, J.L.: “Administración del Trabajo y sistemas nacionales de Inspección”, en VV.AA.: *A treinta años de la adopción del Convenio nº 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo*, Casale, G. y Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Granada, Ed. Comares/OIT, 2010, págs. 95 y sigs., en particular págs. 106-113.

2. PROCEDIMIENTO DE DESPIDO COLECTIVO EXTRA-CONCURSAL. LA FUNCIÓN DEL INTERVENCIONISMO PÚBLICO ADMINISTRATIVO

2.1. Plazamiento general

En el nuevo modelo de regulación de los despidos colectivos se apuesta por una flexibilidad negociada y por un tipo de intervencionismo público administrativo instrumental tanto en lo que se refiere a las funciones de apoyo y mediación atribuidas a la autoridad laboral (véase SAN, 140/12013, de 4 de julio 2013, Iberia), como en lo atinente a las funciones de verificación y control ejercido por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A resultas de ello el modelo mantiene tan sólo una “publicación” administrativa limitada previa al control judicial posterior y una redefinición del papel y de la actuación de la administración laboral en los despidos colectivos, la cual se comporta como una intervención pública de control, apoyo, asesoramiento y mediación en los procesos de despido colectivo y, en su caso, más ampliamente, de reestructuración empresarial.

La supresión de la función autorizante de la autoridad laboral (cuyo existencia era posible, pero indiferente para los objetivos considerados mínimos de la Directiva comunitaria)⁵, salvo en los supuestos de fuerza mayor, ha supuesto un cambio cualitativo en el modelo de regulación, no sólo por la consecuencia más visible de reducción del intervencionismo administrativo, sino por la inferencia más intransparente de cambio en la correlación de fuerzas en los procedimientos extraconcursoales de despido colectivo, pues resultaba obvio que la existencia de la autorización administrativa presionaba para alcanzar un acuerdo colectivo de reorganización productiva en términos potencialmente más favorables para los intereses de los trabajadores. Formalmente, se potencia el papel de la consulta-negociación, la flexibilidad negociada, pero un análisis más atento del sistema normativo de regulación pone de manifiesto la relatividad de esa promoción legislativa, pues se está ante una suerte de flexibilidad negociada desvirtuada por el debilitamiento de las bases materiales del proceso negociador, a saber: al incrementarse los poderes unilaterales de despido (flexibilización de las causas, supresión de la autorización administrativa previa en una coyuntura de crisis económica estructural) se refuerza la posición del empresario en la consulta-negociación, en

⁵ En el *Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, pág. 29, se vincula expresamente la supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos con acomodar mejor el periodo de consultas a la finalidad prevista en la normativa comunitaria. Esto es, negociar sobre las posibilidades de evitar o reducir los despidos colectivos y atenuar sus consecuencias para los trabajadores. Pero la Directiva comunitaria pretende establecer unas garantías mínimas de fondo y de procedimiento, mejorables por las legislaciones nacionales (art. 5).

el período de consultas, desequilibrando la correlación de fuerzas –factores base de poder colectivo- en la consulta-negociación participativa o gestional, lo que se traduce en la frecuente tentación de agotar el período consultivo y proceder a despidos unilaterales sin acuerdo con los representantes de los trabajadores; lo que ya a su vez conlleva la judicialización por la reclamación judicial de los despidos por parte de los representantes de los trabajadores.

En todo caso, la Directiva comunitaria 98/59/CE se construye sobre la base de la flexibilidad negociada a través del preceptivo período de consulta-negociación colectiva “gestional” y sobre el papel pro-activo de la administración laboral.

La reforma realizada inicialmente por el RDL. 3/2012 (convalidado por la Ley 3/2012), suprimió el trámite de autorización administrativa previa de los despidos, en las suspensiones de contratos y reducciones de jornada, y con él la idea de un procedimiento de “doble fase” (heterónoma-administrativa autorizante y autónoma colectiva en el marco del período de consulta-negociación), ya que propiamente no se puede hablar a partir ahora de una “fase administrativa de autorización” como sucedía anteriormente. Es esta la innovación más significativa de la reforma convalidada en la Ley 3/2012, porque cambia cualitativamente el modelo de intervencionismo público en los procedimientos de regulación de empleo, pues con una simple actividad de control instrumental, apoyo y mediación, con el régimen jurídico actual no puede hablarse ya de encauzamiento y sustanciación de los procesos reestructuración y regulación de empleo a través de un procedimiento administrativo especial (que había venido siendo los legalmente llamados “expedientes de regulación de empleo” o “expedientes de crisis”⁶).

El legislador de la reforma argumenta explícita que el objetivo es buscar la mayor “celeridad que es especialmente necesaria cuando se trata de acometer reestructuraciones empresariales” (Exposición de Motivos). En todo caso, conviene dejar constancia del hecho de que la obtención de la mayor celeridad es discutible por esa vía, pues había otras opciones posibles; pero sobre todo del hecho de que la autorización administrativa previa para un despido que siempre el empleador realizaba libremente ni es contraria al principio de libertad de empresa (art. 38 CE), ni se opone a la Directiva 98/49/CE, que establece una regulación de mínimos (art. 5), y por tanto, una regulación mejorable por las legislaciones, la negociación colectiva y las prácticas de los ordenamientos jurídicos internos. En todo caso la supresión de la autorización administrativa no debería considerarse como un elemento necesario de un proceso de

⁶ Esto no supone, lógicamente, que no existe un “expediente administrativo” como procedimiento especial relativo al despido colectivo y otros procedimientos de regulación de empleo. Sin embargo, el mismo art. 124.9, último párrafo, de la LJS, vigente, hace referencia expresa a que “Al admitirse la demanda, el secretario judicial acordará recabar de la Autoridad Laboral copia del expediente administrativo relativo al despido colectivo”. El que se mantenga esa redacción es un error del legislador de la reforma de 2012.

reestructuración, siempre que se potencie una efectiva consulta-negociación colectiva (en la línea de la *Àexiseguridad* negociada postulada por la Directiva comunitaria) y se produzca una implicación proactiva de la autoridad laboral en términos de apoyo, asesoramiento y mediación.

No obstante, lo que sí impone la Directiva 98/59/CE es la realización de una función de apoyo y mediación de la autoridad laboral, su implicación en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados y la propuesta de soluciones equilibradas entre los actores sociales. Y esa función mediadora ciertamente había continuado estando desatendida por falta de precisión y concreción normativa con la nueva reforma legislativa. En la perspectiva político-jurídica la Directiva apuesta por la implicación “proactiva” de la autoridad administrativa en la búsqueda de soluciones a los problemas relaciones con la reestructuración. Esto debe tenerse en cuenta para realizar una interpretación conforme a la Directiva del marco actual regulador del intervencionismo administrativo en los despidos colectivos y otros supuestos de reestructuración empresarial.

En la misma dirección se sitúa la OIT, y precisamente en un Informe sobre el cumplimiento de los instrumentos de tutela contra el despido por el Gobierno español, cuando afirma que “Al igual que la Comisión de la Conferencia (Internacional del Trabajo) y el Comité de Libertad Sindical, el Comité (encargado de examinar la reclamación) subraya la importancia de reglas compartidas por los interlocutores sociales en materias importantes relativas a las relaciones profesionales e invita por tanto al Gobierno a aumentar sus esfuerzos para reforzar el diálogo social y, en consulta con los interlocutores sociales, encontrar soluciones a las dificultades económicas que sean conformes con el Convenio núm. 158”⁷.

La función de la autoridad laboral ha transitado en nuestro país del intervencionismo “fuerte” (que suponía la autorización administrativa previa de los despidos colectivos) al intervencionismo “promocional” y “mediador” en los procesos de consulta-negociación de los despidos colectivos. La reforma de 2012 rompió una tradición del intervencionismo administrativo autorizante que data del año 1935, y que en la coyuntura actual es considerada excesivamente intensa y limitativa de los poderes unilaterales de despido del empleador de efectos resolutorios directos.

La Directiva comunitaria 98/59/CE asigna un papel importante al intervencionismo administrativo, pero atribuyéndole una función de control del

⁷ *Informe del Comité Encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Gobierno de España del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)*, presentada en virtud del art. 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO) y la Unión General de Trabajadores (UGT), Apartado 226. Cfr. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Consejo de Administración, 321ª reunión, Ginebra, 13 de junio de 2014. GB.321/INS/9/4.

proceso de despido y particularmente del desarrollo del período de consultas (artículos 2.3, 3.1 y 2, 4), aunque a menudo ha pasado más desapercibida su función mediadora y la atribución de funciones “pro-activas” para buscar soluciones a los problemas planeados por los despidos colectivos considerados (art. 4.2). El modelo participativo y, en menor medida de “control” de la autoridad pública que sigue la Directiva europea en los despidos colectivos es tributario en buena parte de las previsiones del Convenio OIT, núm. 158 y de la Recomendación OIT, núm. 1668. En efecto, conforme al art. 14 (enmarcado en el apartado relativo a la “Notificación a la Autoridad Competente) del Convenio OIT, núm. 158: “1. De conformidad con la legislación y la práctica nacionales, el empleador que prevea terminaciones por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos las notificará lo antes posible a la autoridad competente, comunicándole la información pertinente, incluida una constancia por escrito de los motivos de las terminaciones previstas, el número y las categorías de los trabajadores que puedan verse afectados y el período durante el cual habrían de llevarse a cabo dichas terminaciones. 2. La legislación nacional podrá limitar la aplicabilidad del párrafo 1 del presente artículo a los casos en que el número de trabajadores cuya relación de trabajo se prevea dar por terminada sea por lo menos igual a un número o a un porcentaje determinados del personal. 3. El empleador notificará a las autoridades competentes las terminaciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo con un plazo mínimo de antelación a la fecha en que se procederá a las terminaciones, plazo que será especificado por la legislación nacional”. Esta previsión es ciertamente insuficiente porque remite a la imposición de un simple deber de notificación del proyecto de despido y de la fecha en que se producirá la extinción contractual. Por tanto, aquí no se prevé en principio una función “pro-activa” de la autoridad pública competente.

Pero a propósito de la “atenuación de los efectos de la terminación” contractual la Recomendación OIT, núm. 166 va más allá de la función notificante al prever expresamente una tímida o débil función “pro-activa” de la autoridad pública actuante. Así se indica en el apartado 25. (1) En caso de terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos, debería promoverse con medidas adecuadas a las circunstancias nacionales tomadas por la autoridad competente, en lo posible con la colaboración del empleador y de los representantes de los trabajadores interesados, la colocación lo antes posible de los trabajadores afectados en otros empleos apropiados, impartiendo a dichos trabajadores, llegado el caso, la formación o el readiestramiento necesarios. (2) Siempre que sea posible, el empleador

⁸ Monereo Pérez, J.I.: *Los despidos colectivos en el ordenamiento interno y comunitario*, Madrid, Ed. Civitas, 1994, pág. 37.

debería ayudar a los trabajadores afectados a buscar otro empleo adecuado, por ejemplo mediante contactos directos con otros empleadores. (3) Al ayudar a los trabajadores afectados a obtener otro empleo adecuado o a recibir la formación o el readiestramiento necesarios se podrían tener en cuenta el Convenio y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975". Y por su parte, se establece en el apartado 26. (1) Con miras a atenuar las consecuencias perjudiciales de las terminaciones de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos, se debería considerar la posibilidad de proporcionar una protección de los ingresos durante cualquier curso de formación o de readiestramiento y el reembolso parcial o total de los gastos en que se haya incurrido para la formación o readiestramiento y para la búsqueda de un empleo, así como para la incorporación al mismo, cuando ésta implique cambio de residencia. (2) De conformidad con la legislación y la práctica nacionales, la autoridad competente debería estudiar la posibilidad de otorgar recursos financieros que cubran en todo o en parte el costo de las medidas a que se hace referencia en el subpárrafo 1) del presente párrafo.

Abunda en esa dirección de una tímida implicación de la autoridad pública competente la Recomendación OIT, núm. 119 (1963), en cuyo párrafo 13 se establece que cuando se proceda a dicha consulta, las dos partes deberían tener presente que puede haber autoridades públicas que podrían ayudarlas al efecto.

La Directiva europea 98/59/CE, impone obligaciones de comunicación del empleador a la autoridad pública competente (artículos 3 y 4). Pero lo más significativo en el marco del procedimiento de despido colectivo es que la autoridad pública competente podrá "buscar soluciones a los problemas planteados por los despidos colectivos considerados" (art. 4.2). De este modo en la procedimentalización de las decisiones del empleador (que comprende la información y consulta-negociación) la autoridad pública competente puede intervenir para apoyar a las partes negociadoras y proponer soluciones a los problemas planteados por los despidos colectivos considerados. Lo que supone la atribución de funciones mediadoras y de apoyo a las partes sociales para resolver los problemas planteados por las reestructuraciones empresariales. La preocupación fundamental del legislador comunitario es el establecimiento de garantías sociales de negociación del proceso de reestructuración y de garantías del intervencionismo administrativo de apoyo y mediación activa para la solución de los problemas planteados por los despidos colectivos. La Directiva tiene un carácter mínimo y por tanto su sistema de garantías puede ser mejorado por las legislaciones de los Estados miembros, especialmente en el sentido de establecer una limitación más incisiva en los márgenes de discrecionalidad de la decisión extintiva del empleador o de incrementar el papel promocional y "pro-activo" de la autoridad administrativa actuante. En esta lógica de política del Derecho social, la Directiva europea no tiene la finalidad

principal de facilitar los despidos, ni tampoco la de orientar exclusivamente las soluciones a las reestructuraciones a través de la “monetización” de las indemnizaciones. (Interesa llamar también la atención sobre las dos comunicaciones de la Comisión europea sobre las reestructuraciones empresariales: Comisión Europea: “Reestructuraciones y Empleo. Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: El papel de la Unión Europea”, Bruselas, 31.3.2005. COM (2005) 120 final; continuada por la Comunicación de la Comisión Europea, “Libro Verde. Reestructuración y previsión del cambio: ¿Qué lecciones sacar de la experiencia reciente?”, de 2012 [17.1.2012. COM(2012) 7 final SEC(2012) 59 final, las cuales parten signi?cativamente de una conexión e implicación transversal de los procesos de reestructuración y de las políticas públicas de empleo, ?scales, industriales, etcétera, con la consiguiente intervención de las autoridades administrativas). Lo importante es en esta lógica discursiva alcanzar una Àexiseguridad negociada ofensiva, que mediante el esfuerzo conjunto de los actores sociales y de la autoridad pública, en su caso, permita establecer soluciones equilibradas en los con?ictos de intereses planteados.

2.2. La función de la autoridad laboral e? los procedimientos de regulación de empleo

Tras la supresión con la reforma de 2012 de la autorización administrativa previa en los procedimientos *ordinarios* de despido colectivo, como se indicó, no se puede hablar propiamente de un expediente o procedimiento administrativo estricto sensu (el tradicional “ERE”), sino de una mera intervención instrumental de la Administración. Ya no estamos ante un procedimiento administrativo de doble fase interrelacionado. La autoridad laboral asume en los procedimientos ordinarios de despido colectivo una doble función que se aleja del intervencionismo “fuerte” propio del sistema precedente de autorización administrativa previa en el marco de un típico proceso administrativo:

1). De control instrumental sobre el cumplimiento de las formalidades, de comunicación a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, de solicitud del informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de vigilancia para impedir actuaciones empresariales que entrañen perjuicios para los intereses de los trabajadores.

2). De apoyo y mediación activa de los procesos de consulta-negociación entre los agentes sociales durante el desenvolvimiento del periodo de consultas. El compromiso de la autoridad pública es aquí de apoyo a las partes sociales, de mediación y de la búsqueda activa de soluciones a los problemas planteados (medidas sociales de acompañamiento –recolocación, recualificación, etc.-, propuestas de medidas alternativas o que suavicen los despidos –por ejemplo

de flexibilidad interna-, posibles propuestas de ayudas económicas dentro de los límites establecidos, etcétera). Esto comporta –a diferencia del modelo de regulación anterior- que en el marco actual la intervención de la autoridad laboral es más de implicación en la dinámica interna del conflicto planteado en las reestructuraciones que cristalizan en despidos colectivos. En realidad, esa función “pro-activa” es la más coherente, sin duda, con la finalidad explícita de política del Derecho de la Directiva europea.

El nuevo reglamento de los procedimientos de regulación (RD. 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada) sí ha procedido a una indicación expresa de dicha función mediadora. En todo caso, por esa misma “neutralidad” de la Directiva comunitaria, la supresión de la autorización administrativa no se puede entender tampoco que sea contraria al Derecho Social Europeo. Con la supresión de la autorización administrativa previa se reconstruye el intervencionismo público administrativo en los despidos colectivos, de manera que éste parece asumir una función de “control” y de “supervisión” del proceso negociador y estrictamente instrumental respecto de la legalidad de los acuerdos colectivos de reorganización productiva eventualmente alcanzados durante el periodo de consultas-negociación (consulta cualificada, porque abre un proceso de negociación colectiva específica). Conforme al nuevo art. 51.2 ET, “La autoridad laboral velará por la efectividad del periodo de consultas pudiendo remitir, en su caso, advertencias y recomendaciones a las partes que, en ningún caso, no supondrán la paralización del procedimiento”. Esta función de apoyo es comprensiva de una función mediadora en sentido débil; era preciso que la normativa reguladora precisara el alcance de esa función mediadora. La mediación constituye un procedimiento para contribuir a resolver conflictos, en que las partes involucradas buscan generar soluciones auxiliares por un tercero imparcial, quien actúa como moderador para facilitar la comunicación con la posibilidad de proponer directamente soluciones a las partes en situación de conflicto. Oportunamente, el nuevo reglamento de procedimientos de regulación de empleo (RD. 1483/2012, de 29 de octubre), la contempla y especifica expresamente. En efecto, se afirma que “la autoridad laboral podrá igualmente, con el fin de buscar soluciones a los problemas planteados por el despido colectivo, realizar actuaciones de mediación a petición conjunta de las partes. Las actuaciones de mediación y asistencia a que se refiere este apartado y el anterior podrán ser realizadas por la autoridad laboral con la asistencia y apoyo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social” (art. 10, relativa a la “Actuación de la autoridad laboral”). Hay que tener en cuenta que dicha Inspección es conocedora del asunto controvertido, entre otras razones porque ella misma ha de realizar preceptivamente el informe previsto en el art. 11 del Real Decreto Regulator.

La ordenación normativa de Derecho interno ha de ser interpretada siempre con arreglo a las previsiones de la Directiva comunitaria sobre la función mediadora de la autoridad laboral precisamente “como contenido típico y de carácter mínimo” comunitario del intervencionismo público administrativo en los despidos por causas empresariales. Esta omisión inicial en la Ley 37/2012 en nuestro Derecho interno se ha podido resolver a través de su previsión expresa en el RD 1483/2012, cuyo art. 10 se ocupa de delimitar el papel de la autoridad laboral y de sus correspondientes actuaciones. En dicho precepto las funciones atribuidas son amplias y de carácter proactivo⁹.

Efectivamente, en primer lugar, la autoridad laboral velará por la efectividad del periodo de consultas pudiendo remitir, en su caso, advertencias y recomendaciones a las partes, que no supondrán, en ningún caso, la paralización ni la suspensión del procedimiento. La autoridad laboral dará traslado a ambas partes de los escritos que contengan dichas advertencias o recomendaciones, aun cuando se dirijan a una de ellas en particular. En tal sentido los representantes de los trabajadores podrán dirigir en cualquier fase del procedimiento observaciones a la autoridad laboral sobre las cuestiones que estimen oportunas. Además, el empresario deberá responder por escritos a la autoridad laboral sobre las advertencias o recomendaciones, dando traslado a los representantes legales de los trabajadores (art. 10.1).

En segundo lugar, la autoridad laboral podrá realizar durante el periodo de consultas, a petición de las partes, o por propia iniciativa (reténgase este poder de iniciativa), actuaciones de asistencia. En especial, podrá dirigir a las partes propuestas y recomendaciones sobre las medidas sociales de acompañamiento y, en su caso, sobre el contenido e implantación del plan de recolocación externa, teniendo en cuenta la situación económica de la empresa (art.10.2). Es más: en un sentido estricto, la autoridad laboral podrá igualmente, con el fin de buscar soluciones a los problemas planteados por el despido colectivo, “realizar actuaciones de mediación a petición conjunta de las partes”. Esas actuaciones de mediación y asistencia podrán ser realizadas por la autoridad laboral con la asistencia y apoyo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 10.3). La asistencia y apoyo de la Inspección es adecuada, dado que dicha Inspección conoce perfectamente la situación real de la empresa, pues, entre otras cosas, le corresponde emitir un preceptivo Informe sobre el proyecto empresarial, el periodo de consulta y sobre la valoración su conformidad a Derecho (concurrencia o no de fraude, abuso de Derecho, dolo o coacción), informará sobre las medidas sociales de acompañamiento y verificará que los criterios utilizados

⁹ A propósito de la posible función mediadora a instancia de parte, debe retenerse lo establecido en el art. 51.2 del ET, que prevé la sustitución por acuerdo entre las partes sociales del período consultas por el procedimiento de mediación o arbitraje que sea de aplicación en el ámbito de la empresa, que deberá desarrollarse dentro del plazo máximo señalado para dicho período.

para la designación de los trabajadores afectados por el despido no resulten discriminatorios (art. 11 RD 1483/2012).

La consecuencia de todo ello que el que Administración Laboral asume un papel proactivo y de control estrictamente instrumental sobre la conformidad a Derecho del procedimiento de regulación de empleo. Con esta previsión se cumple plenamente la *ratio iuris* que informa la normativa europea reguladora de los despidos colectivos y constituye un elemento positivo de la reforma. Pero es de realzar que el cumplimiento de su función mediadora le permitirá a la autoridad laboral atender a las causas y su pertinente correspondencia y adecuación equilibradas con las medidas extintivas o, en su caso, suspensivas y modificativas. En todo caso, interesa puntualizar que la mediación expresa ha de ser solicitada por ambas partes sociales: "Igualmente y sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, la autoridad laboral podrá realizar durante el período de consultas, a petición conjunta de las partes, las actuaciones de mediación que resulten convenientes con el fin de buscar soluciones a los problemas planteados por el despido colectivo. Con la misma finalidad también podrá realizar funciones de asistencia a petición de cualquiera de las partes o por propia iniciativa" (introducido por la Ley 3/2012). (Dicho sea de paso, que en todo momento y con carácter voluntario ambas partes también se pueden someter a un arbitraje; arbitraje, pues, de sometimiento libre y, lógicamente, determinante de un lado de efectos jurídicamente vinculantes). Es harto significativo que la posibilidad de realizar funciones de "asistencia" por propia iniciativa implicará, inevitablemente, una consideración instrumental de las causas motivadoras, necesaria para esa asistencia y las oportunas sugerencias y recomendaciones a que haya lugar. Y es que por mucho que se desee separar "lo social" de "lo económico" en la organización empresarial, en la práctica son dimensiones necesariamente coextensas e interdependientes. Esta apreciación es útil no sólo para el intervencionismo público, sino también y no menos principalmente respecto del objeto y contenido de la consulta/negociación colectiva.

La intervención de la autoridad administrativa se despliega en diversas fases del procedimiento de regulación de empleo, configurado como un peculiar procedimiento administrativo sometido a la lógica propia de la actuación interna de la Administración. De todo ello resulta que el intervencionismo público administrativo se reconfigura hacia una nueva funcionalidad, a saber: asumiendo una función menos penetrante (como es la función autorizante que se suprime) de vigilancia, apoyo y mediación entre las partes sociales en conflicto. Por ello está "presente" en el procedimiento de regulación de empleo desde su inicio (la autoridad laboral ha de recibir la comunicación y recaba el Informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 51.2 del ET); vela activamente por la efectividad del período de consultas-negociación colectiva; y lo es activamente porque así se requiere de la propia regulación legal: la "autoridad laboral velará por la efectividad del período de consultas pudien-

do remitir, en su caso, advertencias y recomendaciones a las partes que, en ningún caso, no supondrán la paralización ni la suspensión del procedimiento” (art. 51.2); recibe la comunicación empresarial el resultado del procedimiento consultivo, si se hubiera alcanzado acuerdo colectivo, trasladará copia íntegra del mismo. En caso, contrario, remitirá a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral la decisión final (el empresario es el que adopta la decisión final relativa a los despidos, se haya producido o no acuerdo en el período de consultas) del despido colectivo que haya adoptado y las condiciones del mismo (art. 51.2); recibe la comunicación motivada cuando la extinción afecte a más del 50% de los trabajadores y el empresario proceda a la venta de los bienes de la empresa, excepto de aquellos que constituyen el tráfico normal de la empresa (Nótese que si hay transmisión de empresa o unidad productiva autónoma se ha de aplicar el régimen previsto ex art. 44 del ET); y es la propia autoridad laboral la que está legitimada para impugnar los acuerdos de reorganización productiva adoptados en el período de consultas cuando estime que estos se han alcanzado mediante fraude, dolo, coacción o abuso de derecho, así como cuando la entidad gestora de la prestación por desempleo hubiere informado que el acuerdo pudiera tener por objeto la obtención indebida de las prestaciones por parte de los trabajadores afectados por inexistencia de la causa motivadora de la situación legal de desempleo (art. 51.6 del ET).

A) En la fase inicial de iniciación del procedimiento.

En primer lugar, en la fase inicial con la comunicación del inicio del procedimiento a la autoridad laboral: a) el empresario hará llegar a la autoridad laboral, simultáneamente a la comunicación remitida por los representantes legales de los trabajadores, copia del escrito a que se refiere el art. 2, así como la documentación señalada en el art. 3 y en los artículos 4 y 5, según las cuales del despido. b) Además, deberá acompañar copia del escrito de solicitud de informe a los representantes legales de los trabajadores a que se refiere el art. 3 (art. 6.1 del Reglamento). c) El empresario deberá remitir la información sobre la composición de las diferentes representaciones de los trabajadores, sobre los centros de trabajo sin representantes unitarios y, en su caso, las actas relativas a la atribución de la representación a la comisión mencionada en el art. 27” (Comisión negociadora de los procedimientos) (art. 6.2 del Reglamento).

La autoridad laboral competente es delimitada por el art. 25 del Reglamento (enmarcado en el Capítulo III, relativo a las Disposiciones comunes de despido colectivo de suspensión de contratos y reducción de jornada) distinguiendo entre el ámbito autonómico (art. 25.1) y el ámbito estatal (art. 25.2).

En segundo lugar, recibida la comunicación de iniciación del procedimiento de despido colectivo a que se refiere el art. 2, la autoridad laboral dará traslado de la misma, incluyendo la documentación a que se refiere el apartado 1 y la información a que se refiere el apartado 2, a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, así como a la Inspección de Trabajo y Seguridad

Social a efectos de la emisión del informe a que se refiere el art. 11 (Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) (art. 6. 3 del Reglamento).

En tercer lugar, cuando el procedimiento de despido colectivo incluya a trabajadores respecto de los que deba aplicarse lo dispuesto en el art. 51. 9 del ET, la autoridad laboral remitirá a la Administración de la Seguridad Social copia de la comunicación a que se refiere el art. 2, incluyendo la documentación común a que se refiere el art. 3. (art. 6.3, último párrafo, del Reglamento).

En cuarto lugar, cuando la empresa tenga la obligación legal de ofrecer a los trabajadores afectados un plan de recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas, la autoridad laboral, a través del servicio público de empleo competente, verificará la acreditación del cumplimiento de esta obligación y, en su caso, requerirá a la empresa para que proceda a su cumplimiento. Sin perjuicio de lo anterior y de las responsabilidades correspondientes, el incumplimiento de la obligación de establecer un plan de recolocación externa o de las medidas sociales de acompañamiento asumidas por el empresario, podrá dar lugar a la reclamación de su cumplimiento por parte de los trabajadores (art. 51.10, último párrafo, del ET).

En quinto lugar, si la comunicación de iniciación del procedimiento de despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción no reuniese los requisitos exigidos, la autoridad laboral lo *advertirá* así al empresario, y remitiendo copia del escrito a los representantes de los trabajadores y a la *Inspección de trabajo y Seguridad Social*.

Por último, si a su vez durante el periodo de consultas la Inspección de Trabajo y Seguridad Social observase que la comunicación empresarial no reúne los requisitos exigidos, lo comunicará, antes de la finalización del aquél, a la autoridad laboral para que proceda conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior.

Hay que tener en cuenta que la *advertencia de la autoridad laboral sobre la comunicación empresarial defectuosa* no supondrá en ningún caso la paralización ni la suspensión del procedimiento (art. 6. 4 del Reglamento).

B) *Durante el desarrollo del período de consultas* la autoridad laboral velará por la efectividad del período de consultas pudiendo remitir, en su caso, *advertencias y recomendaciones a las partes*, que no supondrán, en ningún caso, la paralización ni la suspensión del procedimiento. La autoridad laboral dará traslado a ambas partes de los escritos que contengan dichas advertencias o recomendaciones, aun cuando se dirijan a una de ellas en particular (art. 10.1 del Reglamento).

Las advertencias o recomendaciones efectuadas por la autoridad laboral ponen de relieve su papel activo y su función de velar en esta fase inicial por las formalidades del procedimiento y efectividad del periodo de consultanegociación. Se trata de un control administrativo instrumental enteramente al servicio de la autenticidad funcional del periodo consultivo.

Los representantes de los trabajadores podrán dirigir en cualquier fase del procedimiento observaciones a la autoridad laboral sobre las cuestiones que

estimen oportunas. La autoridad laboral, a la vista de las mismas, podrá actuar conforme a lo indicado en el párrafo anterior.

Por su parte, el empresario *deberá* (imperativo categórico, que acentúa la dimensión jurídico-obligacional) responder por escrito a la autoridad laboral, antes de la finalización del período de consultas, sobre las advertencias o recomendaciones que le hubiere formulado esta. De dicho escrito el empresario trasladará copias a los representantes de leales de los trabajadores (art. 10. 1 del Reglamento).

Atendiendo a todo ello, cabe decir que a las garantías judiciales (artículos 124.11 y 138.7 de la LJS), se añaden las garantías administrativas que a través de las oportunas actuaciones administrativas pueden determinar la imposición de sanciones administrativas al empleador que incumple sus obligaciones. En tal sentido, el art. 7.7 LISOS considera como infracción grave “la transgresión de los derechos de información, audiencia y consulta de los representantes de los trabajadores y de los delegados sindicales, en los términos en que legal o convencionalmente estuvieren establecidos”. Hay que tener en cuenta que debe operar la función de vigilancia de la autoridad laboral que opera como una suerte de *control preventivo* tratando de evitar que haya que proceder al reclamo de mecanismos represivo/sancionadores ex art. 7.7 LISOS. En efecto, conforme al art. 51.2 “la autoridad laboral velará por la efectividad del período de consultas pudiendo remitir, en su caso, advertencias y recomendaciones a las partes que no supondrán, en ningún caso, la paralización del procedimiento”. Por otra parte, respecto al plan de recolocación externa de trabajadores despidos, la autoridad laboral, a través del servicio público de empleo competente, verificará (función de vigilancia y control) la acreditación del cumplimiento de esta obligación y, en su caso, requerirá a la empresa para que proceda a su cumplimiento” (art. 51.10 del ET). Y esa función preventiva queda expresa cuando, en el párrafo siguiente se indica que “Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior y de las responsabilidades administrativas correspondientes (cfr. art. 8. 14 LISOS)¹⁰, el incumplimiento de la obligación establecida en este apartado o de las medidas sociales de acompañamiento asumidas por el empresario, podrá dar lugar a la reclamación de su cumplimiento por parte de los trabajadores” (art. 51.10 del ET)¹¹.

Más allá de esta intervención sancionadora (que tiene en sí una funcionalidad preventiva/represiva, que amenaza con la sanción el cumplimiento de las obli-

¹⁰ Según el art. 8. 14 LISOS se consideran infracciones graves “El incumplimiento por el empresario de la obligación de establecida en el art. 10 del art. 51 del ET o de las medidas sociales de acompañamiento asumidas por el empresario en el marco de los procedimientos de despido colectivo”:

¹¹ Por cierto, dentro de las obligaciones legales que el empleador contrae con la Administración pública se sitúa la prevista en el art. 51.11 del ET (“Las empresas que realicen despidos colectivos de acuerdo con lo establecido este artículo, y que incluyan a trabajadores de cincuenta o más años de edad, deberán efectuar una aportación económica al Tesoro Público de acuerdo con lo establecido legalmente”).

gaciones empresariales), se atribuye a la autoridad laboral una típica función “pro-activa”, a saber: “La autoridad laboral velará por la efectividad del período de consultas pudiendo remitir, en su caso, advertencias y recomendaciones a las partes que no supondrán, en ningún caso, la paralización ni la suspensión del procedimiento. Igualmente y sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, la autoridad laboral podrá realizar durante el período de consultas, a petición conjunta de las partes, las actuaciones de mediación que resulten convenientes a los problemas planteados por el despido colectivo. Con la misma finalidad también podrá realizar funciones de asistencia a petición de cualquiera de las partes o por propia iniciativa” (art. 51.2 del ET). Se trata de funciones de apoyo a las partes sociales durante el período de consultas; de asistencia técnica, pudiendo dirigir a las partes propuestas y recomendaciones sobre las medidas sociales de acompañamiento, de búsqueda de soluciones a los problemas planteados por el despido colectivo y realización de actuaciones de mediación se desarrollan más ampliamente en el art. 10 del RD 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

Ello no obstante, esa posible actuación mediadora no se plantea de oficio, sino a instancia de parte (“realizar actuaciones de mediación a petición conjunta de las partes”; artículos 51.2 del ET; 10.3 del RD 1483/2012). No es exactamente lo mismo lo ocurre respecto a la función de asistencia que puede producirse a petición de cualquiera de las partes, pero también “por propia iniciativa” (art. 51.2 del ET).

C) *Finalizado el período de consultas*, el empresario comunicará a la autoridad laboral competente el resultado del mismo, si ha habido acuerdo y la documentación que proceda correspondiente a las medidas sociales de acompañamiento, el plan de recolocación externa, y las actas de las reuniones del período de consultas. Por otra parte, la autoridad laboral dará traslado de la comunicación empresarial a que se refiere el apartado 1 a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y a la Administración de la Seguridad Social cuando el procedimiento de despido colectivo incluya a trabajadores respecto de los que deba aplicarse lo dispuesto en el art. 51.9 del ET, haciendo constar en todo caso la fecha en la que el empresario le ha remitido dicha comunicación (art. 12.5 del Reglamento).

En definitiva, en coherencia con las previsiones de la Directiva 98/59/CE, nuestro sistema legal confiere un papel altamente relevante a la autoridad laboral (como “autoridad pública competente”) que se lleva a cabo en todo el desenvolvimiento del procedimiento de regulación de empleo. No se olvide que la propia Directiva obliga al empleador a comunicar por escrito a la autoridad pública competente toda documentación y las informaciones necesarias involucradas en el proyecto de despido (art. 2, párrafo 3.1 de la Directiva). Y es preciso anotar que el legislador interno goza de un amplio margen de elasticidad para diseñar

el alcance de la intervención administrativa siempre que se respete la *ratio* de la legislación comunitaria. El art. 4.2 de la Directiva otorga una amplia libertad de acción a la autoridad pública actuante respecto a las actividades a desarrollo en orden a buscar soluciones a los problemas planteados por los despidos colectivos proyectados. Lo que está claro es que la Directiva no concibe la intervención y el papel de la autoridad pública interviniente como un poder meramente pasivo, sino como un poder activo, de apoyo y ayuda a los procesos deliberativos inherentes al periodo de consulta-negociación colectiva de las operaciones de reestructuración empresarial. Lo que es coherente con la *ratio* interna de la Directiva es que se atribuya a la autoridad pública actuante de poderes y facultades de acción para posibilitar su papel activo en relación a las operaciones de reestructuración y en particular de apoyo a los procesos deliberativos de la consulta-negociación colectiva. Tanto el proceso negociador como la intervención administrativa se enmarcan en el cuadro general común de la procedimentalización de los poderes de despido del empleador que persigue el legislador comunitario como elemento de legitimación y control democrático de las decisiones resolutorias contractuales del empresario. Es así que la intervención administrativa en los despidos colectivos se mueve entre la dimensión promocional de los procesos negociales y el control instrumental de la regularidad del procedimiento de despido. Esta es la finalidad principal de la Directiva, aunque ella se puede realizar a través de distintas vías que la hagan efectivamente posible. Las funciones activas de apoyo, asesoramiento y mediación de la autoridad administrativa, en el sistema integrado de la Directiva y la legislación interna están preordenadas no sólo a la gestión del impacto de los despidos de la parte de la plantilla considerada excedente, sino a tratar de apoyar las iniciativas de las partes sociales negociadoras encaminadas a evitar o reducir los despidos y en su caso atenuar las consecuencias a través de medidas sociales de acompañamiento adecuadas y eficaces. No es de extrañar que la presencia activa de la autoridad pública administrativa en los despidos colectivos adquiere, en cierto sentido, un *valor catalizador* para alcanzar una solución negociada en los procesos de reestructuración empresarial y ajustes de plantillas consecutivos a los mismos.

2.3. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En el procedimiento ordinario de despido colectivo, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (IPTSS) se despliega desde el inicio del procedimiento (art. 6. 3º y 4º del Reglamento), y más amplia e incisivamente durante la realización del periodo de consultas (el extenso art. 11 del Reglamento). La Inspección está llamada a desplegar funciones instrumentales de vigilancia y control del cumplimiento de la legalidad vigente y señaladamente en el periodo de consulta-negociación de apoyo a través de la asunción de funciones informativas

y de asistencia técnica¹². Una vez que ha finalizado el periodo de consultas-negociación colectiva la IPTSS deberá de emitir un Informe preceptivo. Este Informe versará sobre los extremos de la comunicación del empresario y sobre el desarrollo del periodo de consultas (art. 11.2 del Reglamento). En tal sentido, el Informe constatará que la documentación presentada por el empresario en relación con las causas del despido se ajusta a la exigida en los artículos 4 y 5 en función de la concreta causa alegada para despedir (11.3); informará cuando compruebe que concurre fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión del acuerdo adoptado en el periodo de consultas; si considera que el acuerdo tiene por objeto la obtención indebida de prestaciones por desempleo por parte de los trabajadores, así se hará constar en el informe, para su valoración por la entidad gestora de las prestaciones por desempleo (art. 11. 4); verificará especialmente que los criterios utilizados para la designación de los trabajadores afectados por el despido no resultan discriminatorios por los motivos contemplados en el art 17.1 del ET, sin perjuicio del cumplimiento de las prioridades de permanencia en la empresa a que se refiere el art. 13 del Reglamento (art. 11. 5); el Informe verificará que se ha cumplido las previsiones y obligaciones vinculadas al desarrollo del periodo de consultas en los términos del art. 7 del Reglamento (art. 11.6); la IPTSS deberá informar sobre contenido de las medidas sociales de acompañamiento que se hayan podido prever y, en especial, comprobará que las empresas obligadas a ello han presentado el plan de recolocación externa que se refiere el art. 9 del Reglamento y que éste cumple los requisitos exigidos en dichos artículos (art. 11. 7 del Reglamento).

El informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adquiere una gran importancia, que no debe quedar devaluada (Véase STS de 18 de marzo de 2014, RC. Núm. 114/2013). La actuación inspectora no ha perdido relevancia a pesar de la supresión de la autorización administrativa previa, toda vez que permite una verificación de los hechos y del desarrollo del periodo de consultas-negociación. Y en este sentido constituye una actuación indispensable para el propio desempeño de las funciones de la autoridad laboral: “Las actuaciones de mediación y

¹² En cuanto a las funciones generales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el artículo 1 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la define como el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales, de prevención de riesgos laborales, de Seguridad Social y protección social, colocación, empleo y protección por desempleo, cooperativas, migración y trabajo de extranjeros, y de cuantas otras materias le sean atribuidas. Constituye un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de dichas normas y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento en dicha materia, que efectuará de conformidad con los principios del Estado Social y Democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo. Véase el *Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013.

asistencia a que se refiera este apartado y el anterior podrán ser realizadas por la autoridad laboral con la asistencia y apoyo de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social” (artículos 10.3 del RD 1483/2012).

Respecto de la importancia del Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es el extenso art. 11 del RD 1483/2012, intitulado, “El informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. En cuanto al contenido del Informe el art. 11.2 se muestra nítido, siendo su propósito atender a contenidos preceptivos para comprender que inciden con mayor o menor intensidad en cuestiones de fondo: “El informe deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de quince días desde la notificación a la autoridad laboral de la finalización del período de consultas, y quedará incorporado al procedimiento. El informe *versará sobre los extremos de dicha comunicación y sobre el desarrollo del período de consultas* de acuerdo con lo establecido en los apartados siguientes”. Y en efecto, el informe incidirá formalmente sobre cuestiones de fondo, pues dicho “informe constará que la documentación presentada por el empresario en relación con las causas del despido se ajusta a la exigida en los artículos 4 (“Documentación en los despidos colectivos por causas económicas”) y 5 (“Documentación en los despidos colectivos por causas técnicas, organizativas o de producción”) en función de la concreta alegada para despedir” (art. 11.3, en relación con las previsiones del art 51 del ET).

Téngase en cuenta que la IPTSS va a tener que informar no sólo sobre el aspecto formal/procedimental de la entrega de documentaciones pertinentes, sino también sobre aspectos relativos a su contenido: cuestiones vinculadas a la acreditación de las causas, situación económica de la empresa y su posición en el mercado, la posible existencia de grupo de empresas, la concurrencia de procesos de externalización y descentralización productiva..., etc. Pero también va a incidir en si se han cumplido con las obligaciones de información, la buena fe en el periodo de consulta-negociación colectiva, criterios para la designación no discriminatoria de los trabajadores afectados por el despido colectivo, sobre la posible adopción de medidas sociales de acompañamiento y plan de recolocación externa, si se ha atendido o no a las advertencias y recomendaciones formuladas por la autoridad laboral...; y, a mayor abundancia, si estima que han concurrido acreditadas o posibles anomalías jurídicas en el acuerdo alcanzado –fraude, dolo, coacción o abuso de derecho- deberá de dar constancia fehacientemente de ello.

No se acierta a ver que sea una mera competencia procedimental cuando asume la obligación respectiva en el apartado 4 del art. 11, pues comporta un previo examen de fondo, y a cuyo tenor: “A efectos de lo dispuesto en el art. 51.6 del ET, la IPTSS informará (imperativo categórico) cuando compruebe que concurre fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión del acuerdo adoptado en el período de consultas. Además, si considere que el acuerdo tiene por objeto la obtención indebida de prestaciones por desempleo por parte de los trabajadores, así será hará constar en el informe, para su valoración por la entidad gestora de las

prestaciones por desempleo”. Y lo mismo sucede con la previsión del apartado 5 del art. 11, conforme al cual: “El informe constatará la inclusión del resto de los extremos contemplados en el art. 3 y, en especial, verificará que los criterios utilizados para la designación de los trabajadores afectados por el despido no resultan discriminatorios por los motivos contemplados en el art. 17.1 del ET, sin perjuicio del cumplimiento de las prioridades de permanencia en la empresa a que se refiere el art. 13 del Reglamento”. Y no menos significativa resulta el apartado 7 del art. 11, según el cual: “la IPTSS deberá informar sobre el contenido de las medidas sociales de acompañamiento que se hayan podido prever y, en especial, comprobará que las empresas obligadas a ello han presentado el plan de recolocación eterna a que se refiere el art. 9 y que éste cumple los requisitos exigidos en dicho artículo”. Como se puede apreciar el Informe incidirá tanto en cuestiones formales y procedimentales como en cuestiones de fondo, aunque sea con carácter instrumental.

Y ya en el aspecto más procedimental, se indica que “el informe verificará que se ha cumplido lo establecido en el art. 7 respecto al periodo de consultas” (art. 11. 6). En definitiva, su función es esencialmente procedimental pero más limitada de fondo o de contenido.

En cuanto a la fuerza jurídica del Informe de la IPTSS, interesa retener la doctrina establecida en la STS de 18 de marzo de 2014 (RC: 14/2013; Id Cendoj: 28079140012014100171), la cual entra expresamente a determinar el valor del Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En ella se arguye que el Juez de instancia no tiene la obligación de dar un valor absoluto al Informe de la IPTSS otorgándole presunción de certeza. Para el TS “la actuación de la IPTSS tiene un carácter informativo que conduce a la ulterior valoración por parte de quien juzga en instancia, como *medio probatorio más* sin que quepa atribuirle efecto vinculante alguno y sin que puede excluirse el análisis de los demás medios de prueba y, en suma, la necesaria convicción de quien juzga tras la valoración de todos ellos. Precisamente –continúa– la reforma legal operada en 2012 en materia de despido colectivo reorienta la función de la autoridad laboral, a quien asiste la IPTSS. La función de ésta es de apoyo a la autoridad laboral que, a su vez, cumpla con la misión de advertir, hacer observaciones y recomendaciones a la empresa, quien resulta la única responsable de su seguimiento. Así se ponía de relieve en el Dictamen del Consejo de Estado de 4 de octubre de 2012 (nº 1020/2012) –elaborado a raíz del RD 14783/2012, no aplicable al caso dada la fecha del despido, pero útil como elemento interpretativo dado que el RD 801/2011, por el que el presente despido debía de regirse no tenía adecuado encaje tras la reforma legal operada en febrero de 2012–, que, a su vez, recuerda el *Criterio Operativo nº 92 de 28 de noviembre de 2012*, de la Dirección General de IPTSS, cuando señala que las advertencias, observaciones o recomendaciones que efectúe la autoridad laboral “no tendrán carácter compulsivo ni obligatorio, y su aceptación o no por las empresas se enmarca en el ejercicio de su propia responsabilidad”, de manera

que la función de la autoridad laboral y de la IPTSS “se circunscribe a servir como fórmula para interpelar a la empresa en el correcto ejercicio de esa responsabilidad” (fj. 5º; véase también la STSJ Galicia 4389/2012, de 19 de julio, AS. 2012/19888, fj. 3º).

Esta doctrina del TS, pese a que contiene un cierto sesgo decididamente devaluador del papel de la IPTSS y de su Informe preceptivo en los procedimientos de despido colectivo, no deja de realzar que constituye un elemento relevante en la formación de la decisión del Juez y que representa un “medio probatorio más”, pero al fin y al cabo un elemento probatorio que debe ser tomado en consideración aunque no tenga un carácter jurídicamente vinculante sobre la decisión última de Juez.

2.4. La persistencia relativa “residual” de las reestructuraciones sectoriales extraordinarias, sectoriales o especiales sujeta a un tratamiento peculiar

Existe una amplia experiencia en España y en Europa de procesos de reestructuración de plantillas enmarcados en los procesos de reconversión y reindustrialización (Ley 21/1982, de 9 de junio, de Reconversión y Reindustrialización; Ley 27/1984, de 26 de julio; Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria; RD 825/1993, de 28 de mayo). Pero a pesar de esa relativa residualidad, es lo cierto que los procesos de reestructuración extraordinaria o especiales ha tenido una constante rebrote en fechas posteriores (Orden TSA/3243/2006, de 19 de octubre; RD 5/2008, de 11 de enero, respecto al sector textil y de la confección; RD 100/2009, de 6 de febrero, en relación al sector de fabricación y componentes del calzado; RD 1678/2009, de 13 de noviembre, respecto al sector del juguete; RD 1679/2009, de 13 de noviembre, en relación al sector de la madera y el mueble, etcétera). La misma Unión Europea ha impulsado esas reestructuraciones y ajustes (Señaladamente, las Comunicaciones de la Comisión Europea ya citadas, y el Reglamento (CE) 1927/2006, de 20 de diciembre, por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización).

Una característica de estas reestructuraciones es su encuadramiento dentro de los procesos de diálogo y concertación social, con la implicación directa o indirecta de los poderes públicos de manera más intensa y cualitativa que en las reestructuraciones ordinarias (cualitativa porque está presente en el diseño de los planes, medidas acompañamiento, y ayudas o subvenciones económicas dentro los límites impuestos por las políticas de la Unión Europea (art. 107 TFUE, Reglamento (CE) 800/2008, de 6 de agosto, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado europeo), relegando esa función pro-activa que tanto se ha echado en falta en los procesos de reestructuración ordinarios, al menos hasta el momento presente).

Todo el proceso queda intensamente administrativizado. La misma inclusión de las empresas concernidas se produce en régimen de autorización previa realizada por el antes llamado Ministerio de Trabajo e Inmigración (art. 1.3 del RD 1979/2009, de 13 de noviembre; art. 1.3 del RD 1978/2009, de 13 de noviembre; Orden TIN/772/2010, de 15 de marzo; Orden TIN 771/2010, de 15 de marzo; y las abundantes legislaciones específicas de las Comunidades Autónomas). La tramitación y resolución de las solicitudes ha sido a través del Servicio Público de Empleo Estatal.

El intervencionismo público adolece aquí no sólo de fragmentación, sino de una falta de planificación coherente de las políticas públicas de reestructuración y reindustrialización. Y esta ausencia implica un descompromiso respecto de los mandatos constitucionales recogidos en artículos como el 9.2, 40, 128 y 131 CE. Se debería elaborar una norma legal que delimite los supuestos en los que pueden establecerse regulaciones específicas o singulares en materia de reestructuración empresarial, con indicaciones de sus condiciones mínimas.

2.5. Despidos colectivos en el sector público: un intervencionismo público administrativo más específico y peyorativo que en el ámbito del sector privado

Tanto en el sector público fundacional y empresarial como en el sector público administrativo no cabe duda que ha incidido la supresión de la autorización administrativa previa en los despidos colectivos, en un sentido de determinar un intervencionismo administrativo menos intenso. Ahora bien, los despidos colectivos en el sector público comportan por su propia lógica interna un mayor peso de la intervención administrativa a distinto nivel o en distintos ámbitos. Al tiempo no sólo es el marco de referencia sino también –y en relación a ello– los fines que se pretenden, que se centrarían en la búsqueda de la mayor eficiencia de la entidad y organismo público a través de la reestructura de plantillas laborales.

Pero es que a mayor abundancia en esta problemática como en cualquier otra de relevancia iuslaboral en el empleo público, se plantea siempre una fuerte tensión entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo. Es una tensión de lógicas operativas realmente existente, pero no irresoluble¹³.

Por otra parte, se de tomar en consideración el contexto de crisis económica y las estrategias de política pública de racionalización y reorganización del personal en el sector público donde en las últimas décadas se había venido produciendo una fuerte expansión de los entes públicos instrumentales (sector público instrumental), que remite a un conjunto heterogéneo de entes vinculados o dependien-

¹³ De Soto Rioja, S.: *La reestructuración del empleo en el sector público. La difícil armonización de los postulados del Derecho del Trabajo, el Derecho Administrativo y los imperativos de naturaleza económica*, servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva, 2012.

tes de las Administraciones públicas territoriales matrices con distintas formas de personificación y régimen jurídico, como sometimiento al Derecho público o al Derecho privado. La reestructuración de esos entes instrumentales –difusamente llamada “administración instrumental”– se viene produciendo con un marcado rasgo de personificación en los procedimientos y lógicamente en la mayor presencia de control y decisión de autoridades administrativas, de manera, pues, más intensa que la que se opera en el sector privado tanto más con la supresión legal (reforma de 2012) de la autorización administrativa previa en los despidos colectivos¹⁴.

El marco normativo coyuntural de referencia viene caracterizado por un proceso de reestructuración y racionalización del sector público administrativos y del sector público empresarial y fundacional estatal. La Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de Marzo de 2012, por el que se aprueba el Plan de Reestructuración y Racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal¹⁵, y la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre, de reestructuración del sector público estatal.

Por otra parte, hay que tener también en cuenta que la Administración puede hacer uso de las facultades extraordinarias ciertamente complejas y problemáticas previstas en el art. 32, párrafo segundo, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, a cuyo tenor: “Se

¹⁴ Véase el Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público, en el que recogen determinadas disposiciones de rango reglamentario, y un Acuerdo del que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal fundacional y empresarial, publicado mediante la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre. En esa dirección en Proyecto de Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (621/000072). BOCG. Senado, núm. 353, 22 de mayo de 2014, pretende adoptar las medidas legislativas necesarias para implantar recomendaciones de la CORA, tanto para la reordenación del sector público institucional, como en otros ámbitos de la actividad administrativa.

¹⁵ La Exposición de Motivos es suficientemente expresiva: “La Constitución española en su artículo 128.2 reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, correspondiendo al Gobierno decidir la mayor o menor presencia pública en el sector empresarial de acuerdo con la dirección de la política económica prevista en el artículo 97... No obstante la evolución anterior, la actualidad nos muestra, de un lado, un incremento sin parangón del sector público empresarial y fundacional en el ámbito autonómico y local, y de otro, la existencia en el sector público empresarial y fundacional estatal con duplicidades y solapamientos en las estructuras societarias junto con ineficiencias operativas que conllevan incremento del gasto.... Aunque la dimensión del sector público empresarial y fundacional de la Administración General del Estado es suficientemente significativa y las iniciativas plasmadas en este Acuerdo, por sí mismas, resultan relevantes, éste puede tener un efecto multiplicador en la medida en que los criterios de actuación que en él se plasman sean asumidos por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, induciendo a una reducción sustancial de sus sectores públicos empresariales y fundacionales (...). A fin de adoptar las decisiones concretas que desarrollan el contenido del Acuerdo, se ha analizado el sector público empresarial y fundacional a la luz de los principios constitucionales de eficiencia y economía previstos en el artículo 31.2, junto con el de estabilidad presupuestaria, recogido en el artículo 135.1 de la Constitución.”.

garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este caso –continúa el precepto–, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación” (Estos párrafos del artículo 32 del EBEP fueron añadidos, significativamente, por el RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad). Se deben subrayar, a nuestros efectos, estas facultades excepcionales de los “órganos de gobierno de las Administraciones Públicas”, que acentúan la “politicidad” y la “administrativización” de los procesos de reestructuración de plantillas en las Administraciones Públicas.

Debe señalarse que la Disposición Adicional 20ª del ET, regula la “Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público”. Y nótese que el procedimiento regulado en la ordenación reglamentaria (RD 1483/2012) respecto de la Administración Pública como empleador configura un auténtico procedimiento administrativo de carácter formalizado en sentido técnico-jurídico que culmina en una decisión administrativa objeto de control judicial en el orden jurisdiccional social. Aquí el procedimiento de regulación de empleo se enmarca en la organización administrativa del personal laboral al servicio de la Administración Pública actuante (Adviértase que aunque sin carácter imperativo ya el art. 69 EBEP establece que “las Administraciones Públicas podrán aprobar planes para la ordenación de sus recursos humanos”, realzando que la planificación de personal en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad).

La empresa o entidad afectada por los despidos colectivos puede ser una empresa del sector público fundacional o empresarial o una organización administrativa. En tal sentido, la Disposición adicional vigésima del Estatuto de los Trabajadores establece que: “El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del ET y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regu-

lados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

De este modo el régimen del despido colectivo resulta aplicable al sector público de empleo laboral, con mínimas adaptaciones. Se opera, así, una laboralización de las reestructuraciones del sector público. Esta aplicación prácticamente indiferenciada de la ordenación del despido colectivo en el empleo público laboral va a facilitar la expulsión de los considerados excedentes de las Administraciones públicas a todos los niveles. La causa económica se entiende existente ante una acreditada situación de insuficiencia presupuestaria *sobrevenida y persistente* para la financiación de los servicios públicos correspondientes. Se presume *iure et de iure* que existe dicha insuficiencia presupuestaria persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Es de realzar que la norma utiliza conceptos jurídicos indeterminados que deberán ser objeto de especificación, como la “insuficiencia” presupuestaria que remite un desequilibrio importante, y no menor y meramente transitorio, “sobrevenida”, aunque su carácter “persistente” sin estar fijado en términos precisos (durante tres trimestres consecutivos).

En cuanto a las causas reorganizativas se establece que se entenderá que concurren *causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público*. De un modo u otro, las causas reorganizativas aplicadas a las organizaciones administrativas se vinculan con el principio de eficiencia en la gestión de las tareas administrativas y con los servicios públicos. De este modo, el empleo público laboral se aleja del principio de estabilidad que rige en el empleo público funcional, en su sentido de mayor contingencia y precarización de su relación de servicios profesionales.

Al procedimiento de despido colectivo del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades públicas que forman parte del sector público, el RD. 1483/2012 le dedica todo el Título III, artículos 34 a 48. Se trata, en el fondo, de una regulación especial respecto de la general, que permite comprender su carácter diferenciador y muy detallado. Como se indica en la Exposición de Motivos del RD 1483/2012, se pretende establecer las peculiaridades del procedimiento de despido en el sector público y específicamente en el ámbito de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional vigésima del Estatuto de los Trabajadores. Es necesario distinguir entre dos supuestos legalmente sujetos a un régimen jurídico diferente en función de que tengan o no la consideración legal de Administraciones Públicas conforme a lo indicado en el art. 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por RD.-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre:

1º. Entes, organismos y entidades que formen parte del sector público pero no tengan la caracterización de Administraciones Públicas. En tal caso, se aplicarán en su integridad las reglas generales establecidas en el Título I, tanto en lo relativo a la definición de las causas de los despidos colectivos como en lo concerniente al procedimiento aplicable (art. 34.3 RD. 1483/2012). No obstante, para el sector público empresarial y fundacional se contemplan informaciones adicionales a las generales del régimen ordinario (art. 34.3 del Reglamento). Siendo así que la comunicación de inicio del periodo de consultas dirigida debe incluir una “memoria explicativa de las causas del despido y su relación con los principios contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con las medidas o mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria a que se hace referencia” (art. 38. a) del Reglamento).

2º. Entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, tal y como están relacionados en el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por RD.-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que tengan la condición de Administraciones Públicas. En tal caso, por el capítulo II del Título III, artículos 35 a 48, del RD. 1483/2012, intitulado “Procedimiento de despido colectivo aplicable en las Administraciones Públicas a que se refiere el párrafo segundo de la Disposición Adicional Vigésima del Estatuto de los Trabajadores”. Pero hay que tener en cuenta que el Título II juega como ordenación normativa supletoria (“En lo no regulado en este Título, y en cuanto no se oponga, contradiga o sea incompatible con el mismo, será de aplicación el procedimiento *general* contemplado en el Título I”).

Hay que tener en cuenta que la reestructuración de plantillas laborales en las Administraciones Públicas tiene que realizarse mediante los correspondientes criterios para la ordenación del empleo público (art. 69 del EBEP). En dicho precepto se prevé, en efecto, que las Administraciones Públicas pueden aprobar planes para la ordenación de sus recursos humanos, incluyendo todos los aspectos relativos a las disponibilidades y necesidades de personal. En principio, a tenor de la norma, la elaboración de esos planes parecería tener un carácter facultativo, por lo que la realización de despidos colectivos en las Administraciones Públicas no requiere necesariamente su previsión a través de un Plan de reordenación del personal a su servicio. Aunque lo normal sería exigir esa previsión en una actuación correcta de la Administración Pública. Dada la misma funcionalidad del periodo de consultas-negociación colectiva entre los actores sociales y la Administración, lo más coherente es pensar que ese proceso negociador debería enmarcarse en un plan de ordenación del empleo público. Por ello mismo, aunque con imprecisión al respecto, se establece que en los despidos colectivos por causas económicas, las Administraciones Públicas correspondientes deberán aportar como parte integrante de la *documentación*

justificativa “El Plan de Ordenación de Recursos Humanos, en caso de que este se haya tramitado” (art. 39.5 del Reglamento). Lo que deja entrever que puede no haber sido tramitado. Lo más coherente sería, sin embargo, que se tramitara con carácter imperativo o preceptivo.

En dicho procedimiento se establecen las peculiaridades en la delimitación del umbral cuantitativo-numérico de la definición (art. 35. 1 y 2). Se define el factor causal indicando que se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria *sobrevenida y persistente* para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos (art. 35.3). Por su parte, se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público (art. 35.3).

El procedimiento propiamente dicho se inicia con la comunicación por escrito de la apertura del período de consultas dirigida por el Departamento, Consejería, Entidad Local, organismo estatal de que se trate, a los representantes legales de los trabajadores en el correspondiente ámbito, así como a la autoridad laboral y al órgano competente en materia de función pública en los términos recogidos en el art. 42 y 43 respectivamente. A dicho escrito deberá acompañarse, según la causa alegada, la documentación establecida en los artículos 38 (Documentación común a todos los procedimientos de despido colectivo), 39 (Documentación en los despidos colectivos por causas económicas) o 40 (Documentación en los despidos colectivos por causas técnicas u organizativas). En el período de consultas las partes deberán de negociar de buena fe (art. 44.2). La interlocución durante el período de consultas corresponderá a las secciones sindicales cuando estas lo acuerden, siempre que tengan la representación mayoritaria en los comités de empresa o entre los delegados de persona, en su caso (art. 46). El plan de recolocación externa, cuando proceda, será elaborado por los correspondientes Servicios Públicos de Empleo (art. 45), sea el SEPE o el correspondiente a la Comunidad Autónoma de que se trate. El procedimiento finaliza con la comunicación de la decisión de despido colectivo al órgano competente de su respectiva Administración, haciendo acompañar, en su caso, el acuerdo colectivo que proponga suscribir o la decisión que proponga adoptar como resultado de dichas consultas, para que éste emita informe al respecto (art. 47, relativo a la comunicación de la decisión de despido colectivo en el ámbito de la Administración General del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas). En los procedimientos que afecten al personal laboral de las entidades que integran la Administración

Local o a los entes u organismos dependientes de ellas, éstos comunicarán a la autoridad laboral competente el resultado del periodo de consultas. Si hubiera alcanzando acuerdo, trasladará a dicha autoridad copia íntegra del mismo. En todo caso, comunicará a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral la decisión sobre el despido colectivo que realiza, actualizando, en su caso, los extremos de la comunicación a que se refiere el art. 37 (art. 48, concerniente a la comunicación de la decisión de despido colectivo en el ámbito de la Administración Local).

Se comprende, pues, que la publicación se acentúa –se hace más acusada– cuando se trata del sector público administrativo. Advirtiéndose de inmediato que la competencia para la toma de decisión de despido colectivo corresponderá siempre a un órgano administrativo. Corresponderá al Departamento, Consejería, Entidad Local, organismo o entidad de que se trate (art. 37 del Reglamento). Aparte de ello, debe comunicarse el inicio del procedimiento administrativo de despido colectivo a la autoridad laboral (art. 42 del Reglamento), que actuará conforme a lo previsto en el art. 6.3 del Reglamento (dará traslado de la comunicación a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, así como a la IPTSS a efectos de la emisión del informe a que se refiere el art. 11), y al órgano competente en materia de Función Pública (art. 43 del Reglamento; el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o autoridad equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, podrá acordar la aplicación de la prioridad a la que se refiere el art. 41, que tendrá carácter vinculante en los términos que figuren en el acuerdo o resolución que se dicte; e igualmente *emitir informe* sobre el procedimiento, sobre sus causas y sobre el resto de las circunstancias derivadas del mismo. Dicho precepto puntualiza, sin embargo, que lo dispuesto en este artículo no será de aplicación en los procedimientos que afecten al personal laboral de las entidades que integran la Administración Local o a los entes u organismos dependientes de ellas; art. 43. 3). En la Administración Local, es el Alcalde y el Presidente de la Diputación provincial los que ostentan la competencia.

La terminación o finalización del procedimiento en la Administración General del Estado y en la de las Comunidades Autónomas se produce en los términos previstos en el art. 47.1 del Reglamento. Al finalizar el periodo de consultas-negociación, el Departamento, Consejería, organismos o entidad de que se trate comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o autoridad equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas el resultado del mismo, acompañando, en su caso, el acuerdo que proponga suscribir o la decisión que proponga adoptar como resultado de dichas consultas, para que éste emita informe al respecto. Es de destacar la presencia inicial y final del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o autoridad equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, haciendo notar el

refuerzo –esa mayor presencia- del intervencionismo público en los procedimientos de despido en el marco de las Administraciones Públicas en el ámbito general y autonómico. Debe subrayarse que “este informe será *vinculante* en el caso de la Administración del Estado y en el de otras Administraciones en las que la normativa aplicable contemple, en el ámbito de sus respectivas competencias, la obligación de emitir un informe previo y favorable a la adopción de acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares de los que puedan derivarse costes y obligaciones en materia de personal a su servicio”, añadiendo inmediatamente que “serán nulas de pleno derecho, las decisiones o acuerdos que se alcancen sin la concurrencia de dicho requisito” (art. 47.1, último párrafo). Es una intervención, como verdadera autoridad administrativa, que se justifica por la necesidad de controlar y poner límites a los costes del personal afectado (incluidas las medidas indemnizatorias, cursos de formación y otros costes añadidos) (cfr. art. 47. 1 del Reglamento).

Por otra parte, “el Departamento, Consejería, organismo o entidad de que se trate comunicará a la autoridad laboral competente el resultado del período de consultas” (art. 47.4). Además, la ordenación legal bien claro que transcurrido el plazo de diez días de la comunicación “sin que el ente, organismo o entidad pública afectados haya comunicado la decisión de despido colectivo, se producirá la terminación del procedimiento de despido colectivo por caducidad, sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento” (art. 47. 6).

En el caso de la Administración Local o de los entes u organismos dependientes de ella, el procedimiento es más simplificado. Dichos entes comunicarán a la *autoridad laboral* competente el resultado del período de consultas. Transcurrido el plazo de quince días de la comunicación “sin que el ente, organismo o entidad pública afectados haya comunicado la decisión de despido, se producirá la terminación del procedimiento de despido colectivo por caducidad, sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento” (art. 48. 1 y 2 del Reglamento).

En definitiva, se trata de una regulación especial que pese a todo sigue de cerca como paradigma a imitar el régimen jurídico, el cual actúa, significativamente, como ordenación supletoria respecto de lo no contemplado y en cuanto lógicamente no se oponga, contradiga o sea incompatible con el especialmente previsto (art. 34.4). Esta regulación va a facilitar que se produzcan despidos por causas de funcionamiento de las distintas Administraciones Públicas.

2.6. Despidos colectivos por fuerza mayor

Respecto a la extinción de contratos de trabajo por fuerza mayor, continúa encuadrándose en la normativa reguladora de los despidos colectivos, como

una modalidad de despido colectivo por imposibilidad sobrevenida con peculiaridades signi?cativas (art. 51.7 del ET). Continúa siendo una modalidad de despido propuesta sujeta al control autorizante de la autoridad laboral, aunque una vez constatada por la autoridad administrativa la decisión ?nal de despedir corresponderá al empleador, sin perjuicio de una posible acción impugnatoria del acto de despido ante el orden social de la Jurisdicción. Esas peculiaridades son tanto más relevantes porque se mantiene el expediente administrativo especial de regulación con el correspondiente sistema de autorización administrativa previa en estos casos. En efecto, “la existencia de fuerza mayor, como causa motivadora de la extinción de los contratos de trabajo, deberá ser constatada por la autoridad laboral, cualquiera que sea el número de los trabajadores afectados, previo procedimiento tramitado conforme a lo dispuesto en este apartado y en sus disposiciones de desarrollo reglamentario” (art. 31 del Reglamento). La fuerza mayor refiere a eventos imprevisibles e inevitables que inciden en la imposibilidad de realizar el objeto del contrato (Por ello mismo, una huelga de transportes por carretera no constituye una causa de fuerza mayor porque era previsible y no generaba la imposibilidad de trabajar; y si esto no se hizo a consecuencia de la organización *just in time* de la empresa, ello constituía un riesgo empresarial cuyas consecuencias no deben recaer en la posición jurídica de los trabajadores; como declara la STS de 16 de mayo de 2012, Rec. 1244/2011, fj. 2º, que considera válida la denegación administrativa de autorización del ERE solicitado por razón de fuerza mayor con motivo de una “huelga de transportes”). El procedimiento de regulación de empleo por existencia de fuerza mayor se iniciará mediante solicitud de la empresa dirigida a la autoridad laboral competente, acompañada de los medios de prueba que estime necesarios, y simultánea comunicación a los representantes legales de los trabajadores (art. 32 del Reglamento). La autoridad laboral competente se determinará conforme a lo establecido en el art. 25 del Reglamento (art. 31 de Reglamento).

El procedimiento a seguir es básicamente el mismo que en la regulación anterior, salvo algunos ajustes de adaptación instrumental (art. 51.7), y se caracteriza por una presencia acusada del intervencionismo público administrativo y se sustancia en un especí?co procedimiento administrativo, a saber:

En primer lugar, se iniciará mediante solicitud de la empresa dirigida a la autoridad laboral competente, acompañada de los medios de prueba que estime necesarios y simultánea comunicación a los representantes legales de los trabajadores, quienes ostentarán la condición de parte interesada en la totalidad de la tramitación del expediente.

En segundo lugar, en cuanto a la “instrucción y resolución” se indica que la *autoridad laboral* competente recabará, con carácter preceptivo, *informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* y realizará cuantas otras actuacio-

nes o informes considere indispensables, dictando resolución en el plazo máximo de cinco días a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación (art. 33.1 del Reglamento). Realiza también un trámite de audiencia (que sustituye –no sin disfuncionalidad– al periodo de consulta-negociación que debería ser aquí también preceptivo): “En el caso de que ?guren en el procedimiento y puedan ser tenidos en cuenta la resolución otros hechos, alegaciones y pruebas distintos de los aportados por la empresa en su solicitud, se dará a ésta y a los representantes legales de los trabajadores el oportuno trámite de audiencia, que deberá realizarse en el término de un día” (art. 31.2 del Reglamento). Es criticable que no se prevea un período abreviado de consulta-negociación, porque, reténgase, la Àexibilidad negociada es la ?nalidad principal perseguida por el legislador comunitario.

En tercer lugar, la resolución de la *autoridad laboral* se dictará, previas las actuaciones e informes indispensables, en el plazo de cinco días desde la solicitud, y deberá limitarse, en su caso, a constatar la existencia de la fuerza mayor alegada por la empresa, correspondiendo a esta la decisión sobre la extinción de los contratos (o la aplicación de medidas de suspensión de los contratos o reducción de jornada), que surtirá efectos desde la fecha del hecho causante de la fuerza mayor (art. 33.3 del Reglamento). Aquí la ordenación persiste –con la modi? cación parcial llevada a cabo por la Ley 3/2012– en el criterio de limitar estrictamente el margen de discrecionalidad de la autoridad laboral (y por extensión del control judicial) al impedir que ésta entre una posible valoración de las medidas adoptadas por el empresario con fundamento en la existencia de tales causas.

En cuarto lugar, la *autoridad laboral* que constate la fuerza mayor podrá acordar que la totalidad o una parte de la indemnización que corresponda a los trabajadores afectados por la extinción de sus contratos, sea satisfecha por el Fondo de Garantía Salarial, sin perjuicio del derecho de éste a resarcirse del empresario. Se produce, así, un supuesto de responsabilidad directa del FOGASA (aunque se admite la acción de reembolso) (art. 51.7 del ET). Esta facultad discrecional (que atiende a la efectiva entidad, gravedad y consecuencias de la fuerza mayor imposibilitante) es importante porque permite facilitar los despidos atenuando su coste económico inmediato.

Por último, la empresa deberá dar traslado de dicha decisión (“despido colectivo”) a los representantes de los trabajadores (art. 51.7). La resolución de la autoridad laboral que no haya constatado la existencia efectiva de fuerza mayor por la empresa podrá ser impugnada por el empresario ante la jurisdicción social (art. 33. 5 del Reglamento).

La decisión empresarial podrá impugnarse por los representantes legales de los trabajadores¹⁶. Cuando la impugnación sea formulada por los representantes sindicales, éstos deberán tener implantación su?ciente en el ámbito de despido colectivo (Título II. “De las modalidades procesales”, Capítulo IV, Sección 2ª “Despidos colectivos por causas económicas, organizativas, técnicas o de producción o derivadas de fuerza mayor”; art. 124 LJS). La sentencia podrá cali?car el despido o decisión extintiva como ajustada a derecho, no ajustada a derecho o nula. Es de realzar que una vez ?rme la sentencia se *no*ti?cará para su conocimiento a la autoridad laboral, la entidad gestora de la prestación por desempleo y la Administración de la Seguridad Social cuando no hubiera sido parte en el proceso (art. 124. 12 LJS). Por otra parte, el art. 247.2 LJS establece el carácter directamente ejecutivo de las sentencias de despido colectivo. De este modo se agiliza el procedimiento y se garantiza más adecuadamente la tutela judicial efectiva de los trabajadores despedidos.

3. EL PROCEDIMIENTO DE DESPIDO COLECTIVO EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO CONCURSAL

En el marco del procedimiento concursal con la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (LC) se produjo un desplazamiento de la función que la autoridad laboral (que recuérdese antes de la reforma laboral de 2012 asumía funciones autorizantes), de manera que el expediente administrativo entonces imperante en la

¹⁶ Se ha establecido una nueva modalidad procesal laboral especial contemplada en el art. 124 LJS, para impugnar los despidos colectivos realizados por el empresario (“la decisión empresarial podrá impugnarse por los representantes legales o sindicales de los trabajadores”; arts. 124.1 y 153.1 LJS), siendo la jurisdicción social el órgano jurisdiccional competente para entender de todas las cuestiones sociales planteadas por los despidos por causas empresariales (que, por excepción se comparte parcialmente en caso de despidos producidos en el marco de procedimientos concursales). El art. 7 de la LJS, en la nueva redacción dada por el RDL. 3/2012 (convalidado modi?cativamente por la Ley 3/2012), “las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán... conocerán en única instancia de los procesos de despido colectivo impugnados por los representantes de los trabajadores de conformidad con lo previsto en los apartados 1 a 10 del art.124 de esta Ley, cuando extiendan sus efectos a un ámbito territorial no superior al de la Comunidad Autónoma. Asimismo, conocerá en única instancia de los procesos de o?cio previstos en la letra b) del art. 148 de esta Ley y de los procesos de impugnación de las resoluciones administrativas recaídas en los procedimientos previstos en el apartado 7 del art. 51 del ET, de conformidad con lo previsto en el art. 151 de esta Ley, cuando el acuerdo o acto administrativo impugnado extiendan sus efectos a un ámbito territorial no superior al de una Comunidad Autónoma”. Por su parte, el art. 8.1 de la LJS, en la nueva redacción, establece que “Las Salas de lo Social de la Audiencia Nacional conocerán en única instancia de los procesos de despido colectivo impugnados por los representantes de los trabajadores de conformidad con lo previsto en los apartados 1 a 10 del art. 124 de esta Ley, cuando extiendan sus efectos a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma. Asimismo, conocerá en única instancia de los procesos de impugnación de las resoluciones administrativas recaídas en los procedimientos previstos en el apartado 7 del art. 51 del ET...”.

ordenación legal estatutaria se traducía aquí en procedimiento (“expediente”) judicial. En cuyo marco el Juez del concurso asumía la “función autorizante” de los despidos colectivos que se pudieran producir (El art. 124.11 LJS hace referencia a la “autorización judicial del juez del concurso”)¹⁷. La regulación laboral concursal configura un procedimiento judicial de regulación de empleo especial donde el protagonismo absoluto lo ostenta el Juez de lo mercantil o Juez del Concurso. Se trata –por la lógica interna del concurso en el que se insertan las reestructuraciones y los procedimientos de regulación de empleo– de una *judicialización* de las reestructuraciones empresariales, y en particular, por lo que aquí interesa, cuando éstas se instrumentan y abarcan la previsión de despidos colectivos.

Esta potenciación del papel del Juez del Concurso entrañó –y entraña, como inmediatamente se verá–, la atribución de una función muy restringida a la autoridad laboral y tanto más de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Incluso contando con la alteración cualitativa producida a partir de la reforma de 2012 en el marco del concurso se puede decir que el control administrativo en los procedimientos ordinarios de regulación de empleo se ve manifiestamente más reducido y en gran medida desplazado por la absolutividad del control judicial en todas las fases del procedimiento concursal.

En el marco de los procedimientos de regulación de empleo concursal, la autoridad laboral asume determinadas funciones específicas (art. 64 LC): emisión de informe sobre las medidas propuestas o el acuerdo alcanzado, que deberá ser emitido en el plazo de quince días, pudiendo ésta oír a la administración concursal y a los representantes de los trabajadores antes de la emisión (art. 65.6 LC) (Evidentemente ya no tiene sentido la previsión de que “el auto, en caso de acordarse la suspensión o extinción colectiva de los contratos de trabajo, producirá las mismas consecuencias que la resolución administrativa de la Autoridad Laboral recaída en un expediente de regulación de empleo, a efectos del acceso de los trabajadores a la situación legal de desempleo”; art. 64.7 LC. Hay que entender simplemente que los trabajadores afectados quedan en situación legal de desempleo una vez adoptada la resolución judicial “autorizante” en expedientes judiciales en situaciones concursales). Pero la reforma de 2012 debería haber realizado algunos ajustes para evitar diferencias de tratamiento entre el régimen general u ordinario del art. 51 del ET y el régimen especial concursal de la Ley Concursal (art. 64 LC), pues la actuación del Juez del concurso estaba montada, salvando las distancias oportunas, sobre el referente por entonces paradigmático de la función y actuación reforzadas que asumía la autoridad laboral.

¹⁷ No se olvide que la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, mantiene, en su lógica interna, la atribución competencial de los procedimientos de regulación en crisis concursales a los Juzgados de lo mercantil, conforme a las previsiones originarias de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (Art. 8. “Juez del concurso”).

Una vez producida la apertura del periodo de consultas-negociación entre la administración concursal y los representantes de los trabajadores y atendiendo al *Informe de la autoridad laboral* sobre las medidas propuestas por el empresario o contenidas en el acuerdo colectivo alcanzado, el Juez del Concurso resolverá sobre lo que proceda en un plazo de cinco días a través de auto. En efecto, conforme al art. 64.6 LC, la administración concursal y los representantes de los trabajadores comunicarán al Juez del concurso el resultado del período de consultas. Y “recibida dicha comunicación, el secretario judicial recabará un *informe de la autoridad laboral* sobre las medidas propuestas o el acuerdo alcanzado, que deberá ser emitido en el plazo de quince días, pudiendo ésta oír a la administración concursal y a los representantes de los trabajadores antes de su emisión”.

De este modo, la autoridad laboral emitirá dicho informe preceptivo y puede, si lo considera oportuno abrir un trámite de audiencia donde pueden ser oídos la administración concursal y los representantes de los trabajadores. Es esta una función “pro-activa” y de impulso de los procesos comunicativos y dialógicos entre y con las partes implicadas.

Este Informe de la autoridad laboral no es vinculante para el Juez del concurso pero debe atenderlo, e incluso potestativamente cuando se haya emitido fuera del plazo previsto en el art. 64.6 LC, a saber: “Recibido el informe por el juez del concurso o transcurrido el plazo de emisión, seguirá el curso de las actuaciones. Si el informe es emitido fuera de plazo podrá no obstante ser tenido en cuenta por el juez del concurso al adoptar la correspondiente resolución” (art. 64.6, último párrafo).

Interesa realzar aquí que este Informe de la autoridad laboral, desplaza, a su vez, al Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tal como es exigido en el procedimiento *ordinario* de regulación de empleo (art. 51.2 del ET: “Recibida la comunicación, la autoridad laboral dará traslado de la misma a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y *recabará, con carácter preceptivo, informe de la IPTSS* sobre los extremos de la comunicación a que se refieren los párrafos anteriores y sobre el desarrollo del período de consultas. El informe deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de quince días desde la notificación de la autoridad laboral de la finalización del período de consultas y quedará incorporado al procedimiento”). Produce ciertas aporías el hecho de que este Informe no sea emitido directamente por la IPTSS, dada su específica cualificación para realizar esta labor. En todo caso, nada impide que la propia autoridad laboral se haga auxiliar, a través de cauces internos propios, de la pertinente IPTSS especializada.

Este Informe de la autoridad laboral es importante para el conocimiento por parte del juez del concurso de la situación real y de los conflictos de intereses implicados en el procedimiento judicial de regulación de empleo. Sin embargo, debería otorgarse a la autoridad laboral un mayor protagonismo también en los

procedimientos concursales en la dirección “pro-activa” que ya vienen asumiendo en los procedimientos ordinarios (con independencia de que la Directiva sea especialmente cauta respecto de la aplicación de sus disposiciones a los procedimientos concursales). Ello es coherente con las funciones de control, protección social y defensa intereses generales que en general tiene atribuida la administración laboral. Por lo demás, ello se impone cuando se trata de dotar de efectividad a algunas medidas de acompañamiento social y de ayuda técnica que pueda dispensar una intervención más activa de la autoridad laboral.

Por otra parte, no se olvide que debe darse audiencia al FOGASA en el caso de que el procedimiento judicial de regulación de empleo pueda suponer algún tipo de responsabilidad para dicho organismo (art. 184.1 LCE). Téngase en cuenta, además, que contra el auto del juez del con curso, el FOGASA podrá interponer los recursos que procedan, los cuales se tramitarán y resolverán ante los órganos jurisdiccionales del orden social, pero sin que ninguno de ellos tenga efectos suspensivos sobre la tramitación del concurso ni de los incidentes concursales (art. 64. 7 LC).

4. PARA UNA CRÍTICA DEL MODELO DE REGULACIÓN Y DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVO EN LOS DESPIDOS COLECTIVOS

El proceso de reformas laborales ha supuesto un cambio cualitativo y radical de “modelo normativo” preexistente (“modelo normativo”, que remite a la configuración jurídica de la estructura y función típica de los procedimientos de regulación de empleo). Especialmente resulta significativo que tras la reforma legislativa se mantenga todavía un modelo de regulación que (aun manteniéndose inequívocamente un sistema de despido causal distinto ya al procedimiento de “despido propuesta”) favorece en la práctica jurídica preferentemente la “expulsión” de trabajadores en los supuestos de crisis y reorganización del sistema productivo.

Nuestro modelo no puede calificarse de eficiente en lo que se refiere a la prevención. Es una asignatura pendiente en nuestro sistema jurídico la articulación de medidas realmente preventivas de las situaciones de crisis y reestructuración empresarial y de sus posibles y “previsibles” consecuencias sociales en la línea marcada por las recomendaciones de la Unión Europea. En todo caso, nuestro modelo no es contrario a la Directiva comunitaria de despidos colectivos, porque mantiene el periodo de consulta-negocial, aunque la reforma de 2012 ha limitado directa (limitación de la exigibilidad del plan social exclusivamente a un “plan de recolocación” y en función del número de

trabajadores despedidos) e indirectamente (la formulación extraordinariamente abierta y flexible de las causas determinantes del despido lo que facilita el despido y actúan de hecho como elemento desincentivador del acuerdo; todo ello unido a la más razonable supresión de la autorización administrativa previa, que, sin embargo, en la coyuntura actuar y sin compensaciones suficientes debilita objetivamente la posición de los trabajadores) la promoción de formas de flexibilidad consensuada o negociación en el campo de las reestructuraciones empresariales.

Interesa realza aquí que tan sólo se ha incorporado una *débil implicación proactiva* de la autoridad administrativa laboral, con funciones de apoyo, asistencia y de posible mediación. El resultado inmediato es el acrecentamiento del poder unilateral de despedir del empresario, lo que entraña un nuevo desequilibrio de poder en las relaciones de trabajo. Y en el plano de las garantías debe señalarse que esta nueva regulación ha conducido a una mayor judicialización de los despidos colectivos. Es todavía un modelo orientado hacia la facilitación de los despidos por causas empresariales, que no resulta equilibrado entre los bienes jurídicos en presencia pues hace prevalecer el objetivo de competitividad y rentabilidad empresarial sobre la distribución equitativa de los riesgos y la seguridad del empleo. El despido no es la última medida a adoptar después de haber agotado las medidas de flexibilidad interna. A pesar de tener un doble sistema de flexibilidad interna y externa, el incremento de la primera no ha tenido como contrapartida compensatoria el mayor rigor en el despido. Debería otorgarse prioridad a la flexibilidad interna negociada limitando estrictamente los supuestos de destrucción de empleo a través del reclamo sistemático de la medida de despido como estrategia preferente de ajuste y reestructuración, sobre la base una flexibilización totalizadora del marco legal que incida en las causas, en el procedimiento y las garantías sociales "proactivas" y compensatorias.

El modelo legal de regulación de despido colectivo continúa siendo el propio de una flexiseguridad garantista (y no hay otra posibilidad porque este es el paradigma de flexiseguridad consensuada cristalizado en la Directiva comunitaria sobre despidos colectivos). Pero no cabe desconocer que ese modelo garantista se ha debilitado por el mayor fomento del poder discrecional del empleador en las operaciones de ajuste y reestructuración de personal. Ese debilitamiento está vinculado a reforzamiento del modelo de empresa orientado a los intereses de sus titulares, por contraposición a un posible modelo de empresa pluralista orientado hacia todos los interesados e implicados en la dinámica de la organización, que enlaza con las corrientes favorables a la democracia económica. Por ello, como se indicó, estamos ante una suerte de flexibilidad negociada desvirtuada en gran medida por el debilitamiento de las bases materiales que sustentan el proceso negociador. En este marco problemático, la

Administración laboral (en particular la autoridad laboral y la IPTSS), no puede desempeñar una suerte de papel compensador de la pérdida de poder de la subjetividad del trabajo (reflejada en las estructuras representativas de los trabajadores), pero sí puede asumir un función “pro-activa” que “racionalice” y “objetive” los procesos de reestructuración empresarial y “ajuste” de plantillas laborales en el marco de la “procedimentalización” de las decisiones de gobierno reestructurador de la dinámica empresarial o de la organización de personas.

Resulta criticable el hecho de que la reforma no afronte un replanteamiento del papel de los servicios públicos de empleo (aunque constituye un avance significativo su intervención en la recolocación de los trabajadores mayores de cincuenta o más años en empresas con beneficios, conforme a las previsiones de la DA 16ª de la Ley 27/2011, de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, redactada con arreglo a la DF 4ª de la Ley 3/2012)¹⁸, en una línea de proactivación de las medidas destinadas a paliar sus efectos para los trabajadores que pierden su trabajo a consecuencia de una regulación de empleo, y ayudarles en las situaciones transicionales en el mercado de trabajo que deberán afrontar. Línea pro-activa que es la que mayormente promueve la Directiva comunitaria de referencia. En realidad, lo relevante es la búsqueda de un equilibrio entre el garantismo y la flexibilidad, entre la razón jurídico-social y la razón jurídico-económica; y, asimismo, la resolución de los procedimientos de regulación de empleo en un tiempo razonable, a lo cual contribuirá, sin duda, el que se resida toda la competencia en esta materia de los despidos colectivos en el ámbito del orden social de la Jurisdicción (Reparto competencial cuya disfuncionalidad había puesto de manifiesto el propio Tribunal Supremo, como puede verse en STS de 3 de marzo de 2009, rud 101/2006); y la misma supresión de la autorización administrativa en virtud de la reforma de 2012, pero que entraña una mayor judicialización de los procedimientos de regulación de empleo. Resulta cada vez más imprescindible una mayor implicación pro-activa y mediadora de la autoridad pública competente en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados por los

¹⁸ Conforme a la Disposición adicional decimosexta, párrafo 1.º, de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, añadido por el RD.-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, “A los efectos previstos en esta disposición resultará de aplicación el concepto de grupo de empresas establecido en el art. 42.1 del Código de Comercio, si bien para la determinación del resultado del ejercicio sólo se tendrán en cuenta los resultados obtenidos en España por las empresas que lo integren”. En la especificación del concepto de grupo de empresas a efectos de la exigencia de las aportaciones económicas por despidos de trabajadores de cincuenta o más años, derivadas de la necesidad de garantizar la seguridad jurídica a las empresas que deben pagar estas prestaciones patrimoniales de carácter público y asegurar la efectividad inmediata en el cumplimiento de los objetivos de las mismas, se trata de compensar al Estado por el impacto presupuestario y social de los procesos de reestructuración empresarial y evitar la discriminación por razón de edad en los despidos.

despidos colectivos. Esto es precisamente lo que le preocupa al legislador comunitario, para el cual “la autoridad pública competente aprovechará el plazo señalado en el apartado 1 para buscar soluciones a los problemas planteados por los despidos colectivos considerados” (art. 4.2 de la Directiva 98/59/CE, de 20 de julio, del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos). Esa implicación “preventiva/proactiva” debería acompañar siempre al estatuto protector de los trabajadores afectados en los procesos de reestructuración empresarial. Si esa implicación “proactiva” se refuerza –evitando la frecuente actitud pasiva de la autoridad administrativa en el procedimiento de despidos-. Pero, como se puede comprender fácilmente, ello exigiría lógicamente una redefinición del propio modelo de reestructuración de las empresas y de la regulación del empleo en la misma desde un decidido enfoque ofensivo, es decir, positivo, “proactivo” y de carácter más “preventivo”, superando el actual modelo de orientación más defensiva y reactiva orientado en la práctica generalizada hacia la expulsión masiva de trabajadores como opción sistemáticamente preferente a otras alternativas de reestructuración y regulación de empleo. Con todo, la reforma acometida en la Ley 3/2012 (y antes por el RD.-Ley 372012, de 10 de febrero), ha introducido un giro cualitativo y radical en la reconstrucción del modelo de regulación legal del despido colectivo, dando un paso determinante sobre lo ya andado por la reforma precedente de 2010/2011 en un sentido de marcada flexibilidad liberalizadora.

El modelo de regulación de los despidos colectivos (y más ampliamente de las reestructuraciones empresariales) continúa siendo insuficiente. Se debería consolidar en la política jurídica un cuadro integrado de medidas de reestructuración y tratamiento de las situaciones de crisis empresarial, dentro de una perspectiva “ofensiva” (y desde una lógica de implicación) centrada en un enfoque previsor y proactivo como procedimiento de anticipación a los cambios cualitativos en curso. Un enfoque ofensivo, pro-activo, que compartía una mayor implicación de los poderes públicos en lo concerniente a la programación, apoyo y búsqueda de soluciones equilibradas a los conflictos de intereses que tales procesos de reestructuración plantean. En tal sentido se debería realizar una previsión y medición de las consecuencias sociales de la reestructuración y el saneamiento, lo cual incorpora la idea fuerza de la programación.

El enfoque preventivo y anticipador es realzado en Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, “Reestructuraciones y Empleo. Anticipar y Acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: El papel de la Unión Europea”, Bruselas, 31.3.2005 COM (2005) 120 final, donde se insiste en la anticipación y la gestión del cambio y del fenómeno de las reestructuraciones que refleja en la empresa la recomposición permanente del tejido productivo por efecto de una multitud de factores. La misma “normalización” de las operaciones

de reestructuración permanente exige la adopción de una estrategia institucional ofensiva, que supone la apuesta por la Àexiseguridad garantista negociada (en la lógica del garantismo colectivo) “pro-activa”, previsoras y de anticipación a los cambios en la línea análoga defendida en la Directiva comunitaria 98/59/CE y en las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre reestructuración de empresas. Para ello es preciso adoptar un enfoque global, estructural y no meramente coyuntural de los procesos de reestructuración que tienden a ser permanentes.

Sin embargo, en la reforma de la Ley 3/2012 hay otro factor preocupante cual es una cierta proclividad a alterar el modelo de Àexibilidad negociada ex art. 51 ET, apreciable no sólo en la supresión del trámite de autorización administrativa previa de los despidos colectivos (que puede ser razonable en sí, pero que en la coyuntura actual de crisis desequilibra el poder negociador a favor del lado empresarial), sino en una Àexibilización tan radical del elemento causal que favorece tanto el margen de discrecionalidad unilateral del empleador que acaba decididamente por desincentivar el acuerdo durante el periodo de consultas. Con ello se desvirtúa el modelo de Àexibilidad negociada por la que ha venido apostando el Derecho Social Comunitario (señaladamente, las Directivas sobre despidos colectivos y transmisión de empresas) y que ha sido propiciada por la propia Comisión Europea especialmente desde su Comunicación sobre “Reestructuración y empleo. Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea” de 2005 [Bruselas, 31.3.2005 COM(2005)], reiterada solo parcialmente (pues ahora se limita a subrayar el papel destacado de los interlocutores sociales y el diálogo social a la hora de difundir y estimular las mejores prácticas de previsión y gestión de las reestructuraciones), precisada y “actualizada” con la asunción de los nuevos criterios de la Àexiseguridad por la más reciente Comunicación de la Comisión Europea, “Libro Verde. Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente? De 2012 [Bruselas, 17.1. 2012. COM (2012) 7 ?nal. SEC (2012) 59 ?nal). En ellas se otorga un papel relevante la negociación colectiva entre los agentes sociales implicados en las decisiones de gestión empresarial, se hace prevalecer un enfoque “preventivo” (reténgase que el “Libro Verde” hace referencia a la “reestructuración y previsión del cambio”) y “proactivo” de las crisis y reestructuraciones empresariales y se busca la implicación directa de los poderes públicos en la solución de los problemas suscitados en los procesos de reestructuración. El “Libro Verde” plantea el reto de la adaptabilidad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores a través de un ajuste y reestructuración permanente (“las operaciones de reestructuración forman parte de la vida cotidiana de las empresas, los trabajadores, las autoridades públicas y otras partes interesadas”, se afirma). El “Libro Verde” se inserta explícitamente en el enfoque de la Àexiseguridad y en la Estrategia Europa de 2020. El concepto de Àexiseguridad constituye el núcleo de una estrategia integrada desarrollada por la Comisión Europea y los Estados

miembros sobre un amplio consenso en torno a la idea de que Europa tiene que hallar nuevas y mejores maneras de flexibilizar sus mercados laborales aportando, al mismo tiempo, nuevas y mejores formas de seguridad. Pero, como se sabe, en esta respuesta institucional global caben distintas concepciones y modelos sobre la flexiseguridad, bien un enfoque neoliberal o bien un enfoque garantista. En el "Libro Verde" se indica que la Comisión "está interesada en fomentar una adaptación permanente a las circunstancias económicas en rápida evolución, al tiempo que persigue un alto nivel de empleo y de protección social a través de medidas de apoyo apropiadas". Destaca, igualmente, el papel de las autoridades nacionales, regionales y locales en los procesos de reestructuración, por un lado, y por otro, el papel del diálogo social y la negociación colectiva a la hora de adaptar la producción, la organización del trabajo y las condiciones de trabajo a las circunstancias y en rápida mutación impuesta por la crisis. También se considera pertinente continuar reforzando los servicios públicos de empleo y otros agentes de recolocación. Pero también otras medidas como la reducción del tiempo de trabajo y la semana de jornada laboral reducida¹⁹.

En el "Libro Verde" se sitúa el problema práctico en el enfoque de la flexiseguridad, de manera que tal que esta contribuiría a compaginar y armonizar el reto de la adaptabilidad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores.

En esas coordenadas de política del Derecho económico y laboral, se tiende en el "Libro Verde", que hay que profundizar en la tendencia a distanciarse de una mera estrategia correctora y buscar medidas preventivas, es decir, un cambio hacia una estrategia más "proactiva que contribuya a minimizar los impactos sociales ligados al proceso de reestructuración". La estrategia preventiva tiene en cuenta los riesgos inherentes a la reestructuración, de modo que los resultados pueden ser tanto una movilidad profesional positiva de los trabajadores afectados como un aumento de la competitividad de las empresas. Si se observan los procesos de reestructuración en Europa, no obstante, puede advertirse que las prácticas en este ámbito son más bien reactivas que previsoras y proactivas; posiblemente se actúe con demasiado retraso en el proceso de toma de decisiones y no sea posible implicar a entidades exteriores con la suficiente anticipación para que puedan ayudar a mitigar el impacto social de la reestructuración.

¹⁹ El "Libro Verde" señala que "parece haber indicios de que los sistemas de jornada reducida han servido para limitar el ritmo de pérdidas de puestos de trabajo y el consiguiente aumento del desempleo en estas economías. Además, estos sistemas son beneficiosos para las empresas, que pueden así conservar a trabajadores altamente cualificados o especialmente formados, mientras se atraviesa una recesión económica". El Comité Económico y Social Europeo (CESE), en su Dictamen sobre el "Libro Verde -Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?", aprobado en la 482ª Sesión Plenaria de los días 11 y 12 de julio de 2012 (2012/C 299/11), los días 11 y 12 de julio de 2012, apoya y realza ese enfoque previsor, proactivo y de participación e implicación activa de los interlocutores sociales con formas de flexiseguridad consensuada.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR ORTIZ, S.: *La extinción del contrato de trabajo por causas empresariales*, Tesis Doctoral (Inédita), Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2014.
- ALFONSO MELLADO, C.L.: “Despido objetivo por descentralización productiva (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2009)”, en *Revista de Derecho Social*, nº 46 (2009).
- ALFONSO MELLADO, C.L.: *Despido, suspensión contractual y reducción de jornada por motivos económicos y reorganizativos*
- ALONSO BRAVO, M.: *Estrategias empresariales y extinción colectiva de los contratos de trabajo*, Reus, Madrid, 2008.
- BAYLOS GRAU, A., PÉREZ DEL REY, J.: *El despido o la violencia del poder privado*, Madrid, Ed. Trotta, 2009.
- BLASCO PELLICER, A.: *Los Expedientes de regulación de empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.
- “La reforma de la extinción del contrato de trabajo en el RDL 10/2010”, en VV.AA.: *La reforma laboral en el Real Decreto-Ley 10/2010*, Alfonso Mellado, C.L., et altri, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- “La reforma de la extinción del contrato de trabajo en la Ley 35/2010”, en VV.AA.: *La reforma laboral en la Ley 35/2010*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- “Extinción del contrato de trabajo. Despido colectivo y por fuerza mayor”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 100 (2012).
- CABEZA PEREIRO, J.: “La suspensión del contrato y la reducción de jornada al amparo del art.47 ET”, en VV.AA.: *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa*, Monereo Pérez, J.L., Fernández Avilés, J.A. y Triguero Martínez, L.A. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2011.
- CABEZA PEREIRO, J.: “La supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 57 (2012).
- CAMPOS TARRANCÓN, I. y MOLERO NAVARRO, I.: “Tramitación de los despidos colectivos”, en VV.AA.: *Medidas laborales para empresas en crisis*, Sempere Navarro, A.V. (Dir.), Cizur Menor (Navarra), 2009.
- CASAS BAAMONDE, M^a.E.: “Causalidad del despido colectivo, autorización administrativa y negociación colectiva”, en *Relaciones Laborales*, núm. 2 (1996).
- CASTILLO BLANCO, F.: “El despido colectivo en las Administraciones Públicas. ¿Se hubiese podido hacer mejor?”, en VV.AA.: *La reforma del Sector Público*, Castillo Blanco, F.A. (Dir.), Sevilla, Instituto García Oviedo/Facultad de Derecho, 2014.

- CRUZ VILLALÓN, J.: “Despidos y suspensiones del contrato de trabajo en las situaciones concursales”, en *Relaciones Laborales*, 2003/II.
- CRUZ VILLALÓN, J.: “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 49 (2010).
- DESDENTADO BONETE, A. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: “La reforma del despido en la Ley 35/2010”, en VV.AA.: *La reforma de mercado de trabajo. La Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, García-Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J.R. (Dir.), Valladolid, Lex Nova, 2010.
- DESDENTADO BONETE, A.: “Ideas para una reforma del despido”, *Diario La Ley*, nº 7368, 2010.
- “Crisis y reforma del despido: puntos críticos seguidos de algunas propuestas”, *AL*, nº 11, 2010.
 - “La reforma del despido en el Real Decreto-Ley 10/2010”, en García-Perrote, I. y Mercader Uguina, J.R. (Dir.), Valladolid, Lex Nova, 2010.
 - “Los despidos colectivos tras la reforma de la Ley 3/2012. ReÀexiones sobre algunos problemas sustantivos y procesales”, en *AL*, núm. 17 (2012).
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: *Expedientes de regulación de empleo*, Trotta, Madrid, 1993.
- La fuerza mayor como causa de extinción y suspensión del contrato de trabajo*, Civitas, Madrid, 1993.
- GARCÍA BLASCO, J.: “El Derecho Social del Trabajo Clásico ante la crisis”, en VV.AA.: *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Monereo Pérez, J.L. y Sánchez Montoya, J.E. (Dir.), Granada, Ed. Comares, 2010.
- GOERLICH PESET, J.Mª: “La reforma la extinción del contrato de trabajo”, en *Temas Laborales*, nº107 (2010).
- GOERLICH PESET, J.Mª: “Desarrollo y contenido de las consultas”, en VV.AA.: *Los periodos de consultas. XXVI Jornadas sobre Negociación Colectiva. Comisión Consultiva nacional de Convenios Colectivos*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014.
- GUTIERREZ-SOLAR CALVO, B.: “Las causas del despido por razones empresariales”, en VV.AA.: *La reforma del mercado de trabajo de 2010*, Valdés Dal-Ré, F. y González-Posada Martínez, E. (Dir.), Madrid, Ed. Reus, 2011.
- LAHERA FORTEZA, J.: “El vaciamiento de los expedientes de regulación de empleo (SSTS 22 de Enero de 2008, 14 de Mayo de 2008 y 18 de Marzo de 2009)”, *RL*, nº 4, 2010.
- LARENZ, K.: *Base del negocio jurídico y cumplimiento de los contratos*, Granada, Ed. Comares, 2003.

- MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A.: "El nuevo procedimiento de despido colectivo tras el reglamento de desarrollo. Algunas reflexiones", en *Temas Laborales*, núm. 118 (2013).
- MARTÍN JIMÉNEZ, R., ALZAGA RUÍZ, I.: "Despido por causas objetivas y expedientes de regulación de empleo", en AA.VV., Sempere Navarro, A.V. (dir.), *La reforma laboral de 2010. Comentarios al Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.
- MERCADER UGUINA, J.R. y NIETO ROJAS, P.: "La reducción de jornada por razones económicas, técnicas, organizativas o productivas", en VV.AA.: *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa*, Monereo Pérez, J.L., Fernández Avilés, J.A. y Triguero Martínez, L.A. (Dir. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2011.
- MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA, A.: *Los procedimientos de despido colectivo, suspensión de contratos y reducción de jornada*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.
- MOLERO MANGLANO, C., PEDRAJAS MORENO, A. y SALA FRANCO, T.: *La reforma de los expedientes de regulación de empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- MOLINA NAVARRETE, C.: "Crisis, empresas en reestructuración y Derecho Social al empleo: entre la "razón mercantil" y la "razón laboral", en VV.AA.: *Reestructuración de empresas*, XXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Castiñeira Fernández, J. (Coord.), Sevilla, CARL, 2010.
- MONEREO PÉREZ, J. L., FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: "Empresa y despido: mecanismos extintivos del contrato de trabajo por necesidades de la empresa", en AA.VV., *La reforma del marco normativo del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida: puntos críticos*, Comares, Granada, 1999.
- Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Ed. Universidad de Granada, 1988.
 - "La flexibilidad laboral en las políticas de reorganización industrial en España", en VV.AA.: *La flexibilidad laboral en España*, RIVERO LAMAS, J. (Dir.), Zaragoza, Ed. Universidad de Zaragoza, 1993.
 - "La reconfiguración causal del despido colectivo: algunas reflexiones críticas", en AA.VV., *Presente y Futuro de la Regulación del Despido*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
 - El despido colectivo en el Derecho español*, Cizur Menor, Ed. Aranzadi, 1997.

- “Caracterización técnico-jurídica del fenómeno extintivo producido por causas del funcionamiento de la empresa: artículos 51 y 52.c) ET”, en *Civitas. Revista española de Derecho del Trabajo*, nº85 (1997).
 - “Extinción contractual en las diversas modalidades de contratación objeto de la reforma laboral”, en VV.AA.: *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa*, Monereo Pérez, J.L., Fernández Avilés, J.A. y Triguero Martínez, L.Á. (Dir.s y Coords), Granada, Ed. Comares, 2011.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La conservación de la empresa en la Ley Concursal. Aspectos laborales*, Valladolid, Lex Nova, 2006.
- Los derechos de información de los representantes de los trabajadores*, Madrid, Ed. Civitas, 1992.
 - Los despidos colectivos en el ordenamiento interno y comunitario*, Madrid, Ed. Civitas, 1994.
 - Empresa en reestructuración y ordenamiento laboral*, Granada, Ed. Comares, 2006.
 - Los derechos de información de los representantes de los trabajadores*, Madrid, Ed. Civitas, 1992.
 - “La regulación comunitaria de la reestructuración de empresas como elemento necesario de la “Reforma del mercado de trabajo”: la norma sobre despidos colectivos”, en VV.AA.: *La reforma del mercado de trabajo y de la Seguridad y Salud Laboral*, Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1996.
 - “Para una crítica de las “soluciones” iusliberales a la crisis económica en el Derecho del Trabajo”, en *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, nº 20-21 (2009).
 - “Crisis empresariales, despidos y prejubilaciones”, en VV.AA.: *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Monereo Pérez, J.L. y Sánchez Montoya, J.E. (Dir.s.), Granada, Ed. Comares, 2010.
 - “Administración del Trabajo y sistemas nacionales de Inspección”, en VV.AA.: *A treinta años de la adopción del Convenio nº 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo*, Casale, G. y Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Granada, Ed. Comares/OIT, 2010
 - El despido colectivo y sus elementos configuradores tras las recientes reformas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
 - “El régimen jurídico de los despidos colectivos después de la reforma de 2012”, en *Temas Laborales*, nº 115 (2012).
 - “El nuevo procedimiento de regulación de empleo (En contraste con el antes denominado “Expediente” de crisis)”, en *RGDTSS*, núm. 34 (2013).

- “Crisis económica y reforma laboral en la larga duración histórica”, en *teoría & derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 13 (2013).
- “El Derecho del Trabajo y el legislador de la crisis económica. Técnica legislativa y política del Derecho social”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 38 (2014).
- “El despido colectivo tras las sucesivas reformas laborales”, en VV.AA.: *Modalidades de extinción del contrato de trabajo: análisis de su régimen jurídico*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Triguero Martínez, L. A. y González de Patto, R. M^a. (Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014.
- MONTOYA MELGAR, A.: *La buena fe en el Derecho del Trabajo*, Madrid, Ed. Tecnos, 2001.
- MONTOYA MELGAR, A.: “Crisis de empresa y contrato de trabajo”, en *REDT*, nº 122 (2004).
- NAVARRO NIETO, F.: *Los despidos colectivos*, Madrid, Ed. Civitas, 1996.
- NORES TORRES, L. E.: *El período de consultas en la reorganización productiva empresarial*, CES, Madrid, 2010.
- PÉREZ DE LOS COBOS, F.: “El despido por causas económicas en Francia. Estudio especial del despido colectivo”, en VV.AA.: *Libertad de empresa y Relaciones Laborales*, Madrid, IEE, 1989.
- PÉREZ AMORÓS, F.: *La extinción del contrato de trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2007.
- QUESADA SEGURA, R.: “Planes Sociales”, en VV.AA.: *Reestructuración de empresas*, XXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Castiñeira Fernández, J. (Coord.), Sevilla, CARL, 2010.
- QUIRÓS HIDALGO, J.G.: “Período de consultas y posible acuerdo entre las partes”, en VV.AA.: *Expedientes de regulación de empleo*, Fernández Domínguez, J.J. (Dir.), Cizur Menor (Navarra), 2019.
- RIVERO LAMAS, J. y DE VAL TENA, A.L.: “Los despidos por causas económicas: aspectos procedimentales y procesales”, en *AL*, 1997/II.
- RIVERO LAMAS, J., MONEREO PÉREZ, J. L., FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: “Los ajustes de plantilla en la negociación colectiva española”, en AA.VV., *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa. Collana di Diritto Comparato e Comunitario del Lavoro e della Sicurezza Sociale*, Ed. Cacucci, Bari, 2001.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Despidos colectivos”, en VV.AA.: *Modalidades de extinción del contrato de trabajo: análisis de su régimen jurídico*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Triguero Martínez, L. A. y González de Patto, R. M^a. (Coords.), Granada, Ed. Comares, 2014.

- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: "Control judicial y despido", *RL*, nº 10, 2010.
- SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C.: *El nuevo reglamento de los despidos colectivos*, Madrid, Ed. Civitas, 2012.
- SERRANO GARCÍA, J. M.: *El plan social en los despidos colectivos*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
- "El plan social obligatorio para las reestructuraciones empresariales socialmente responsables", en *Temas Laborales*, nº99 (2009).
- SOTO RIOJA, S.: *La reestructuración del empleo en el sector público. La difícil armonización de los postulados del Derecho del Trabajo, el Derecho Administrativo y los imperativos de naturaleza económica*, ed. Universidad de Huelva, 2012.
- VV.AA.: *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa. Collana di Diritto Comparato e Comunitario del Lavoro e della Sicurezza Sociale*, Bari, Ed. Cacucci, 2001.
- VV.AA.: *El despido. Análisis y aplicación práctica*, Gorelli Hernández, J. (Coord.), Madrid, Ed. Tecnos, 2004.
- VV.AA.: *La reestructuración de empresas. Diversificación de técnicas y su régimen jurídico*, Rivero Lamas, J., Largo Gil, R. y de Val Tena, A.L. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson, 2008.
- VV.AA.: *El Despido*, Sempere Navarro, A.V. (Dir.) y Martín Jiménez, R. (Coord.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson, 2009.
- VV.AA.: *Expedientes de regulación de empleo*, Fernández Domínguez, J.J. (Dir.), Cizur Menor (Navarra), 2009.
- VV.AA.: *La reforma del mercado de trabajo. Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, García-Perrote, I. y Mercader Uguina, J.R. (Dir.), Valladolid, Lex Nova, 2010.
- VV.AA.: *A treinta años de la adopción del Convenio nº 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo*, Casale, G. y Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Villasmil Prieto, H. y Fernández Avilés, J.A. (Coords.), Granada, Ed. Comares/OIT, 2010.
- VV.AA.: *Despido y crisis económica. Los despidos económicos tras la reforma laboral: Un análisis desde el Derecho y la Economía*, Desdentado Bonete, A. (Dir.) de la Puebla Pinilla, A. (Coord.), Valladolid, Lex Nova, 2011.
- VV.AA.: *La negociación colectiva de los expedientes de regulación de empleo*, Escudero Rodríguez, R. (Coord.), Madrid, MESS, 2012.
- VV.AA.: *La regulación del Mercado Laboral. Un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-ley 20/2012*, Valladolid, 2012.

VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Granada, Ed. Comares, 2012.

VV.AA.: *La intervención pública en los procesos de modificación y reestructuración empresarial*, Pérez Amorós, F. y Rojo Torrecilla, E. (Dir.), Albacete, Ed. Bomarzo, 2012.