

LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS POR INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACION LABORAL *

POR

ALFREDO MONTOYA MELGAR **

SUMARIO: I. Las Administraciones Públicas como empresarios laborales.-II. El deber de sujeción de la Administración-empresario al ordenamiento laboral.-III. Responsabilidad de la Administración-empresario por infracción de la legislación laboral (y débitos a la Seguridad Social).-IV. Responsabilidad de la Administración-empresario por violación de derechos de sus trabajadores: particularidades procesales de su exigencia.-V. Sobre la ejecución contra el patrimonio de la Administración-empresario.

I. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS COMO EMPRESARIOS LABORALES

La doctrina administrativa ha estudiado con profundidad y reiteración los problemas que plantea la responsabilidad de la Administración Pública derivada de la actuación jurídico-pública de ésta, es decir, de su actividad en cuanto «autoridad» (1). Efectivamente, en el curso de la acción administrativa pueden generarse daños a los administrados o particulares, de los que ha de responder la Administración causante mediante su oportuna reparación (2). A tal principio obedece la regla del artículo 106.2 de nuestra Constitución, según la cual «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos» (3).

* El presente estudio, versión actualizada del que con el mismo título apareció en el número 17 (1987) de la revista *Relaciones Laborales*, se publica con la autorización de la Dirección de dicha revista.

** Catedrático de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.

(1) Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, II, 2.^a ed., Madrid, 1982, p. 322; también HERRERO, S.: «La responsabilidad patrimonial de la Administración de la Hacienda Pública y el interés público», *REDF*, 1983, núm. 37.

(2) LAUBADERE, A. DE: *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 3.^a ed., París, 1963, p. 585. En nuestra doctrina, LEGUINA VILLA, J.: *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2.^a ed., Madrid, 1983, p. 27.

(3) LEGUINA VILLA, J.: «El fundamento de la responsabilidad de la Administración», *REDA*, 1979, núm. 23, pp. 523 y ss.

En un plano diverso, la Administración Pública (o, si se prefiere, las Administraciones Públicas) puede incurrir en responsabilidades derivadas no de su actividad «administrativa» o «pública» en cuanto autoridad que sirve a los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución), sino de su condición de contratante que se provee de bienes y servicios necesarios para su normal funcionamiento, que allega mediante la celebración de los oportunos contratos.

Sin que sea éste el momento de entrar en la compleja cuestión de la doble vía por la que puede discurrir el régimen del personal de la Administración –relación funcionarial o, más ampliamente, relación de servicios de naturaleza jurídico-pública y relación laboral–, y menos aún en el problema de la selección de una u otra modalidades por la Administración (4), debe partirse del hecho inconcuso de que las Administraciones Públicas utilizan, además de la actividad de los funcionarios públicos y de los contratados en régimen administrativo o «estatutario», la actividad de trabajadores asalariados en régimen de Derecho privado, esto es, de trabajadores dependientes y por cuenta ajena sometidos al Derecho del Trabajo en cuanto sujetos que son de contratos de trabajo (5).

Al asumir la Administración Pública la condición jurídica de empresario en sentido laboral –lo que algunos autores e, incluso, algunas normas denominan «empleador»– para contraer los deberes legales y las obligaciones contractuales inherentes a tal posición jurídica.

II. EL DEBER DE SUJECION DE LA ADMINISTRACION-EMPRESARIO AL ORDENAMIENTO LABORAL

La Administración, cuando emplea trabajadores y se erige en parte de los correspondientes contratos laborales, accede a una nueva posición: al margen de autoridad gestora de los intereses generales y dotada por ello de *imperium* respecto de los particulares, se sitúa en condición de mero contratante en régimen de derecho privado. Si, aun como autoridad, la Administración Pública debe sometimiento a la ley y al Derecho (art. 103.1 de la Constitución), no menos lo deberá como simple contratante de Derecho privado, en virtud de la genérica sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico impuesta para ciudadanos y poderes públicos, indistintamente, por el artículo 9.1 de la propia Constitución.

(4) *Vid.*, al respecto, GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III, vol. II, Madrid, 1970, p. 1041; GIANNINI, M. S.: *Diritto Amministrativo*, I, Milán, 1970, p. 355 y ss.

(5) ALONSO OLEA, M.: *Derecho del Trabajo*, 9.^a ed., Madrid, 1985, pp. 62 y ss.; MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, 8.^a ed., Madrid, 1987, pp. 278-280.

En tanto empresario laboral, la Administración queda así sujeta al bloque normativo formado por el Derecho del Trabajo (y la Seguridad Social) (6). Eje de ese bloque normativo es hoy la Ley del Estatuto de los Trabajadores, reguladora del contrato de trabajo, de la representación del personal en la empresa y de los convenios colectivos. Cuando dicha Ley precisa quiénes son empresarios a sus efectos, se refiere (art. 1.2) a «todas las personas, físicas o jurídicas», que reciban los servicios de trabajadores dependientes y por cuenta ajena (art. 1.1).

Aunque tales preceptos no lo digan expresamente, queda claro que dentro de la noción del empresario –persona jurídica– se incluyen tanto entes privados como públicos; además, cuando el artículo 1.3, a), del ET excluye del ámbito de esta Ley «la relación de servicios de los funcionarios públicos (...), así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones Locales y las Entidades públicas autónomas, cuando al amparo de una ley dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias», está admitiendo implícitamente la inclusión de trabajadores al servicio de dichos entes públicos en el ámbito de aplicación del ET (y, por extensión, del Derecho del Trabajo).

Más que quedar «equiparados» a los empresarios (según la fórmula que el art. 5 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944, aplicaba al Estado, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos «respecto de las obras y servicios públicos que se ejecuten directamente o por administración»), las Administraciones Públicas son verdaderos empresarios laborales respecto de los trabajadores a su servicio.

A veces, el sometimiento de las Administraciones a la legislación laboral se hace constar de modo expreso en las normas correspondientes; así, la legislación de Seguridad Social es más explícita que la laboral estricta al incluir a los entes públicos entre los posibles empresarios: el artículo 63.3 de la Ley General de la Seguridad Social (de 30 de mayo de 1974) dispone que, a los efectos del Régimen General de la misma, «se considerará empresario (...) a toda persona natural o jurídica, pública o privada» que tenga a su servicio trabajadores dependientes (o asimilados).

Así también, la Ley Básica de Empleo (de 8 de octubre de 1980) dispone en su artículo 42.5 que «los organismos *del Estado, así como*

(6) Como dice la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 4 de octubre de 1983, «el Estado, cuando actúa como empresario o empleador laboral, queda enteramente sometido a las normas del Derecho del Trabajo, pues en tales casos su actuación no está dotada del *ius imperium*, ni de ninguna prerrogativa o privilegio especial frente a las personas con las que se relaciona; entonces, la Administración Pública no actúa como poder, sino como simple persona jurídica; en consecuencia, el Estado, en cuanto patrono, es un patrono y empleador más que, como cualquier otro, está sujeto y limitado por toda clase de leyes y disposiciones que rigen de modo general el mundo del trabajo». Lo que se dice en la sentencia del Estado es, naturalmente, predicable a las distintas Administraciones Públicas, Estatales, Autonómicas, Locales o Institucionales.

los de la Administración Territorial o Institucional, tendrán las mismas obligaciones que se establecen para las empresas, siempre que la relación con los trabajadores sea de carácter laboral común...» (dicho sea incidentalmente, se aprecia aquí la misma construcción que observábamos en el art. 5 LCT: equiparación, pero no identificación, de los entes públicos a «empresas» o «empresarios», como si esta cualidad estuviese originariamente reservada –es obvio que no lo está– a las entidades de Derecho privado). En cualquier caso, lo verdaderamente relevante es que todos los organismos y entidades de carácter público que deseen contratar trabajadores en régimen laboral tienen en esta materia las mismas obligaciones que los empresarios privados: solicitud ante la Oficina de Empleo, presentación de los contratos que hayan de ser visados y registrados, comunicación de la terminación del contrato de trabajo, facilitación de los datos que requieran los servicios de empleo (art. 42, párrs. 1, 3 y 6, LBE).

Lógicamente, las Administraciones Públicas que empleen a trabajadores vinculados por contrato laboral están sujetas no sólo al cumplimiento de los numerosos deberes impuestos a los empresarios por la legislación laboral (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), sino también por la observancia de las específicas obligaciones que puedan pactarse en cada contrato singular, en la justa medida en que éste es fuente de la relación laboral, esto es, siempre que no fije condiciones de trabajo menos favorables para el trabajador o contrarias a las disposiciones estatales y a los convenios colectivos [art. 3.1, c), del ET].

III. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION-EMPRESARIO POR INFRACCION DE LA LEGISLACION LABORAL (Y DEBITOS A LA SEGURIDAD SOCIAL)

1. *Sometimiento de las Administraciones-empresarios al control de la Administración laboral.*

En cuanto empresario laboral, es posible (con independencia de que ello resulte especialmente reprochable) que la Administración (estatal, autonómica, local, institucional) incurra en infracciones de la legislación laboral; infracciones que, por lo pronto y sin perjuicio de que puedan ir unidas a otro tipo de contravenciones, se plantean como ilícitos administrativos que dan lugar al nacimiento de responsabilidades exigibles por el Estado (o, en caso de que la potestad sancionadora haya sido transferida, por las Comunidades Autónomas).

En efecto, las Administraciones-empresarios se someten, como regla general, a los procedimientos de fiscalización del cumplimiento

del ordenamiento laboral (y de exacción de débitos a la Seguridad Social), en los que, como es sabido, desempeña papel fundamental la Inspección de Trabajo. A ésta compete, aparte sus funciones en materia de liquidación de débitos a la Seguridad Social, comprobar las posibles infracciones y proponer a las autoridades competentes la imposición de las correspondientes sanciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57 del ET (6 bis).

Ya la Ley 39/1962, de 21 de julio, ordenadora de la Inspección de Trabajo, dispone en su artículo 2.1, c), que el ámbito de actuación de la Inspección abarca a «las empresas y, en general, centros de trabajo de toda clase y naturaleza, aun cuando estén directamente *regidos o administrados por el Estado, el Municipio u otras Corporaciones de carácter regional, provincial o local*», sin más excepciones que «los centros de trabajo excluidos por la Ley y aquellos otros que el Gobierno (...) señale en interés de la defensa nacional o de otros fines públicos que así lo aconsejen, encargándose entonces de la inspección los Ministerios respectivos».

El artículo 3.1 del Decreto 2122/1971, de 23 de julio (Reglamento de la Inspección de Trabajo), insiste en que el ámbito de actuación de la Inspección se extiende a los «centros y lugares de trabajo, incluidos los sometidos a la Ley de Seguridad Social, de cualquier clase, ocupen o no trabajadores por cuenta ajena, *comprendidos los regidos o administrados por el Estado u otras entidades o corporaciones de carácter territorial o institucionales*», sin otra exclusión que la de los «centros y establecimientos militares», así como «las industrias relacionadas con la defensa nacional, expresamente exceptuadas por acuerdo del Consejo de Ministros».

Por su parte, el Decreto 1860/1975, de 10 de julio (procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social), incluye en su artículo 2.1 como «presuntos responsables del incumplimiento o infracción» de las normas correspondientes a las «personas físicas o jurídicas, ya revistan carácter público o privado» (una vez

(6 bis) Dicho artículo fue desarrollado por el Real Decreto 2347/1985, de 4 de diciembre; impugnado éste por la CEOE, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 10 de noviembre de 1986 estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró la nulidad del Decreto, por entender que no había respetado el principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución. La doctrina había anticipado la misma calificación de ilegalidad del Decreto; *cfr.* GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: «El procedimiento sancionador por infracción de las Leyes sociales», *Relaciones Laborales*, núm. 6, 1986; GARCÍA BLASCO, J.: «Potestad sancionadora de la Administración en materia laboral y principio de legalidad», *Revista Española de Derecho del Trabajo* (Civitas), número 26, 1986. Por nuestra parte, habíamos mantenido, antes de la aprobación del citado Decreto, la necesidad de una Ley para atribuir a la Administración la potestad de sancionar el incumplimiento de los convenios colectivos (MONTÓYA MELGAR, A.: «La Inspección de Trabajo y el control del cumplimiento de los convenios colectivos», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 1985.)

El «Boletín Oficial de las Cortes» (Congreso de los Diputados) del 19-8-1987 publicó el Proyecto de Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social.

más, las indicadas «personas» se configuran adicionalmente a los «empresarios», como si de suyo no ostentasen esta condición jurídica).

2. *Sobre los posibles privilegios de las Administraciones-empresarios en los procedimientos por infracción de leyes sociales y por débitos a la Seguridad Social.*

¿Responden las Administraciones Públicas de sus incumplimientos de la legislación laboral como cualesquiera otros empresarios o, por el contrario, se benefician de alguna suerte de trato especial y, por tanto, privilegiado?

Ya se ha dicho que la regla general es la de su sometimiento, en cuanto empresarios, a la legislación laboral, y consecuencia de ello, su responsabilidad por infracción de dicha legislación (así como su responsabilidad por incumplimiento de sus deberes en materia de Seguridad Social).

Sin embargo, la exigencia de esa responsabilidad se ha visto rodeada en nuestro Derecho del Trabajo de peculiaridades procedimentales referidas exclusivamente al caso de los centros de trabajo en los que es el Estado quien ostenta la posición jurídica de empresario laboral.

A) *La suprimida Inspección de Centros Regidos y Administrados por el Estado y su procedimiento administrativo.*

Durante más de cuarenta años ha venido rigiendo en nuestro país un «procedimiento de imposición de sanciones y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social a Centros Regidos y Administrados por el Estado», regulado por un Decreto de 26 de enero de 1944 y por una Orden ministerial de 9 de febrero de 1945; normas que han sido derogadas por el Real Decreto 97/1986, de 10 de enero («BOE» del 24) (7).

Dicho procedimiento constituía una especie (especialidad, si se prefiere) del «procedimiento de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y liquidaciones de cuotas de Seguros Sociales», al que se refiere el artículo 1.19 del Decreto de 10 de octubre de 1958, sobre procedimientos administrativos especiales. Quiere esto decir que el procedimiento de referencia se constituía en procedimiento

(7) Efectivamente, el Real Decreto 97/1986, de 10 de enero, «por el que se desarrolla el apartado 1.7 de la disposición adicional novena de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, por la que se crea el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social», establece en su disposición final, apartado 3, que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en este Real Decreto y específicamente el Decreto de 26 de enero de 1944, sobre inspección de trabajo de los Centros directamente regidos o administrados por el Estado», lógicamente, la derogación de este Decreto conlleva la de la Orden ministerial de 9 de febrero de 1945, dictada en su desarrollo.

«especialísimo», en cuanto que, adscribiéndose al tronco del procedimiento especial en materia de sanciones laborales y liquidaciones de cuotas, se regía por normas peculiares, distintas no ya sólo de las del procedimiento administrativo «común» regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo (de 17 de julio de 1958), sino también de las del Decreto de 2 de junio de 1960, y de su sucesor —y derogador— el Decreto 1860/1975, de 10 de julio, ordenadores del régimen de imposición de sanciones por infracción de leyes laborales y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

El diseño básico de este procedimiento «especialísimo» no era otro que el de arbitrar un sistema intermedio de exigencia de responsabilidades laborales al Estado, cuanto éste, de modo directo o a través de organismos institucionales a él adscritos (art. 1.º del Decreto de 26 de enero de 1944: «centros regidos o administrados por el Estado en régimen directo o por medio de servicios autónomos»; similarmente, art. 13.1 del Decreto 1860/1975), ostentase la posición jurídica de empresario. Sistema intermedio, decimos, porque equidista de las dos posibles soluciones extremas: sustraer al Estado del control del cumplimiento de la legislación laboral (lo que hubiera resultado privilegio de injusticia notoria, al exceptuar al Estado del cumplimiento de la Ley) o reputarlo sin distinción alguna como un empresario más, obligado a soportar las mismas actuaciones controladoras y punitivas que cualquier otro patrono infractor (esta última solución, por cierto, era la que en su momento acogió el Reglamento de las Delegaciones Provinciales de Trabajo, aprobado por Decreto de 23 de junio de 1932, en su artículo 40 —«la facultad inspectora alcanzará también a aquellos centros de trabajo industrial o mercantil cuyo patrono sea el Estado, La Provincia o el Municipio»— y artículo 43 —«estando obligados al cumplimiento de las disposiciones vigentes de carácter social los centros de trabajo en que sea patrono el Estado, la provincia o el municipio, los funcionarios de la Inspección de Trabajo tendrán libre acceso a los locales en que se preste tal trabajo y facultad para realizar en ellos la función inspectora en la forma reglamentaria»).

Sin abrazar ninguna de estas soluciones, el Decreto de 1944 optó por situar a los centros de trabajo dependientes del Estado bajo la acción controladora y sancionadora de las autoridades laborales, si bien introduciendo determinados mecanismos favorecedores de la posición del Estado. Conviene insistir en que tales privilegios beneficiaban exclusivamente al Estado-empresario; no a los demás entes de naturaleza pública (provincia, municipio, etc.), que seguían sometidos al régimen común de exigencia de responsabilidad por incumplimiento de la legislación laboral y débitos de cotización a la Seguridad Social.

¿Cuáles eran esos mecanismos procedimentales instituidos en favor del Estado? Sin que sea ya momento de analizar con pormenor un procedimiento ya derogado, sí parece oportuno a los efectos de este estudio recordar las líneas fundamentales en que se centraba su naturaleza especialísima.

En primer lugar, la comprobación de las infracciones laborales ocurrida en centros de trabajo estatales se atribuía específicamente –así como la liquidación de débitos a la Seguridad Social– a aquellos funcionarios de la Inspección de Trabajo que «bajo las órdenes directas de un Inspector general, designado por el Departamento de Trabajo» fuesen adscritos a «dicho cometido concreto» (art. 1 del Decreto de 26 de enero de 1944). Surgía así la idea de fundar una Inspección de Trabajo especialmente adscrita al control laboral de los centros regidos y administrados por el Estado, sin perjuicio de su encuadramiento orgánico en el marco de la Inspección de Trabajo. Con carácter transitorio –si bien esta transitoriedad ha durado tanto como la propia Inspección de la CRAPE– la Orden ministerial de 9 de febrero de 1945 dispuso que hasta tanto «dicha Inspección pueda contar con personal suficiente para realizar exclusivamente esta clase de servicio», las funciones inspectoras se encomendaban, en el ámbito nacional, al jefe de la Inspección de CRAPE y en los distintos ámbitos provinciales a los respectivos jefes de las Inspecciones Provinciales o a los inspectores por ellos designados al efecto (según añadió el artículo 13.2 del Decreto 1860/1975).

La unidad administrativa «Inspección de Centros Regidos o Administrados por el Estado», reconocida en numerosas normas orgánicas y procedimentales (8), fue silenciada sin embargo en el Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, dedicado a reestructurar los órganos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que, de este modo, se anticipó a la desaparición de dicha unidad, consecuentemente con la supresión de los procedimientos cuyo conocimiento les estaba atribuido, operada por el ya citado Real Decreto 97/1986.

Con relación al procedimiento propiamente dicho, el Decreto de 1944 y la Orden ministerial de 1945 establecían una serie de peculiaridades que componían lo que venimos caracterizando como posición privilegiada del Estado-empresario laboral:

a) Exigencia del *placet* del Ministerio de Trabajo para la prosecución de la actuación inspectora: comprobada la infracción (o descubierto en materia de Seguridad Social) y formulada la oportuna acta de infracción o liquidación, ésta no se remitía al ente infractor o en

(8) Así, Decreto de 18 de febrero de 1960 (que aprobó el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo), artículo 48, 2.º; Decreto de 18 de enero de 1968, que reorganizó el Ministerio, artículo 2,4.º; Decreto 1860/1975, de 10 de julio, artículo 13,1, etc.

descubierto, sino que de ella se daba traslado exclusivamente a la Dirección General del Ministerio de Trabajo (hoy, Trabajo y Seguridad Social) competente por razón de la materia. Tal remisión no tenía por finalidad, como podría creerse trazando un paralelismo con el régimen «común» del procedimiento de sanciones y liquidaciones, la confirmación de la autoridad laboral de la propuesta de sanción o liquidación deducidas en las correspondientes actas de la Inspección. Por el contrario, lo que dicha comunicación perseguía era que la Dirección General competente del Ministerio de Trabajo autorizase la continuidad del procedimiento y declarase «aprobada la gestión» realizada por la Inspección (art. 3 del Decreto de 1944; art. 3 de la Orden ministerial de 1945). La declaración de la Dirección General competente había de limitarse, pues, a manifestar, en su caso, la procedencia de la actuación inspectora, y a autorizar a la Inspección la prosecución de las actuaciones encaminadas a la exigencia de responsabilidad al centro estatal de que se tratase.

b) Notificación del acta a la Dirección del Centro visitado y a la autoridad laboral: declarada la procedencia de las actuaciones inspectoras, la Inspección de CRAPE había de poner en conocimiento de la Dirección del Centro de trabajo visitado la infracción o descubierto comprobados, para lo cual debía remitirle copia del acta de infracción o liquidación (art. 3 de la Orden ministerial de 1945).

El artículo 3, párrafo cuarto, de la Orden ministerial de 1945 preceptuaba que asimismo el acta había de ser remitida por la Inspección de CRAPE a la Dirección General competente al efecto de que, una vez emitidos los informes que procedieran, se dictara la oportuna resolución.

c) Resolución del expediente: concluso éste, fuera por haber deducido el presunto infractor escrito de descargos o impugnación o por haber transcurrido el plazo reglamentario sin haberlo hecho, la Dirección General competente debía dictar resolución, susceptible de recurso de alzada, dispensándose al recurrente del deber de consignación previa exigido en el procedimiento «común» de imposición de sanciones y liquidaciones de débitos a la Seguridad Social. Alcanzada la condición de firme por la resolución de la Dirección General correspondiente (fuera por no haber sido recurrida, fuera por haberlo sido sin que el Ministro hubiera estimado el recurso) la Dirección del Centro sometido a inspección debía proceder a hacer efectiva su responsabilidad.

- B) La situación actual de sometimiento de las Administraciones-empresarios a los procedimientos de sanciones y liquidación de débitos a la Seguridad Social.

La regla general, tras la derogación del Decreto de 1944 y la Orden de 1945, es, justamente, la de la aplicación a las Administraciones-empresarios de las mismas normas que rigen, en orden a los referidos procedimientos, respecto de los empresarios de derecho privado.

De este modo, se extiende a los centros regidos por el Estado la situación jurídica en que se hallaban tradicionalmente las Administraciones locales (y, desde su creación, las autonómicas) (9).

Nada tiene de sorprendente que las Administraciones públicas se sometan a la potestad de policía laboral del propio Estado, una potestad, obviamente, supeditada a la Ley (10).

3. *El caso especial de los Centros de trabajo de la Administración militar.*

Un principio constante en nuestro Derecho viene siendo el de sustraer a los Establecimientos Militares de la acción inspectora y sancionadora de la Administración Laboral, sometiéndolos exclusivamente al control de una inspección militar específica, que actúa, como dice expresamente el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio (11), «con el carácter de autoridad laboral» (art. 72.5).

Ya, en efecto, el histórico Reglamento del Servicio de Inspección del Trabajo (Real Decreto de 1 de marzo de 1906) disponía en su artículo 2 que «no comprenderá la inspección, para los efectos de esta ley, las obras a cargo de los Ministerios de Guerra y Marina». Tal excepción de la regla general era congruente, además, con normas precedentes: así, el Real Decreto de 26 de marzo de 1902, que aplicaba al ramo de Guerra la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, disponía que las reclamaciones derivadas de incumplimientos de la legislación de accidentes habían de plantearse precisamente ante la autoridad militar, a la que competía urgir a la jefatura del centro en que hubiera ocurrido el siniestro el cumplimiento de la Ley y su Reglamento. De igual modo, otro Real Decreto de la misma fecha -26

(9) *Vid.* Ss. TS (Sala 6.^a) 2 y 9 de noviembre de 1976; 16 de febrero, 6 de mayo y 17 de julio de 1981; 27 de enero de 1982, etc.

(10) R. CARRE DE MARLBURG: *Teoría General del Estado*, México, 1948, pág. 463.

(11) El citado Real Decreto fue dictado en cumplimiento de la Disposición Final Séptima de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, a cuyo tenor el Gobierno debía regular, a propuesta de los Ministerios de Defensa y Trabajo, la prestación de trabajo del personal civil no funcionario de la Administración militar.

de marzo de 1902-, dedicado a aplicar la Ley de 1900 sobre trabajo de mujeres y menores al ramo de la Guerra, previa la sanción de las correspondientes infracciones por el Ministerio de la Guerra, previa actuación de los Inspectores por éste designados al efecto. En análogo sentido, el Real Decreto de 2 de julio de 1902, que aplicaba al ramo de Marina la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, otorgaba al «obrero lesionado» el derecho a plantear peticiones «para el cumplimiento de la ley y de este Reglamento» ante la autoridad de Marina. En igual sentido, y sin ánimo de trazar en este momento un cuadro histórico completo, el Reglamento de Delegaciones Provinciales de Trabajo (Decreto de 23 de junio de 1932) mantenía la exclusión de las «obras o establecimientos del Ejército o de la Marina» de la acción controladora de la Inspección de Trabajo, admitiendo no obstante que «los inspectores sólo tendrán libre entrada en los locales (del Ejército o Marina) donde trabajen mujeres o niños», regla que extendía, siquiera a estos solos efectos, la acción de la Inspección de Trabajo a los establecimientos militares, reduciendo en tal extremo el clásico privilegio de éstos en la materia.

En fin, la vigente Ley de la Inspección de Trabajo, de 1962, preceptúa igualmente que «quedarán fuera del campo de la Inspección los centros de trabajo excluidos por ley y aquellos otros que el Gobierno, a propuesta de los Ministerios respectivos, señale *en interés de la defensa nacional (...), encargándose entonces de la inspección los Ministerios respectivos*» [art. 2.2 a)].

Esta es, desde luego, la situación actual (12). El control del cumplimiento de la legislación laboral en los establecimientos militares se lleva a cabo, no por el Cuerpo Superior de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sino por las denominadas «Secciones Laborales» de los Cuarteles Generales del Ejército, de la Armada y del Aire, o, en su caso, por la Sección Laboral Central (art. 77.4, en relación con los arts. 75.4 y 74.2 del referido Real Decreto 2205/1980). Las resoluciones sancionadoras a que hubiere lugar serán impuestas, igualmente, por la Administración militar («Direcciones de Servicios»), cabiendo frente a ellas recurso dentro de la vía administrativa-militar (alzada ante el ministro de Defensa).

(12) Con anterioridad, el referido personal vino rigiéndose por normas específicas, al margen del régimen de las Reglamentaciones de Trabajo, de acuerdo con lo previsto en la propia Ley de Reglamentaciones de 16 de octubre de 1942 (art. 4). En tal sentido, el personal civil no funcionario de los establecimientos militares (Ministerios del Ejército, Marina y Aire) quedó comprendido sucesivamente en las ordenaciones de los Decretos de 16 de mayo de 1949 (cuyo art. 73 preveía un sistema de recurso ante el ministro correspondiente), el Decreto de 20 de febrero de 1958 (que atribuía la misión inspectora en materia laboral a la Sección de Trabajo y Acción Social de la Administración laboral -art. 85-) y el Decreto 2528/1967, de 20 de octubre (que mantenía dichas Secciones y contemplaba un régimen de reclamaciones administrativo-militar y no ante la jurisdicción laboral: art. 75).

En desarrollo del citado Real Decreto 2205/1980, «en lo que tal normativa afecta al personal español que presta sus servicios laborales a las Fuerzas de los Estados Unidos, de acuerdo y en los términos del vigente tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América», según aclara la Exposición de Motivos del Real Decreto 144/1981, de 23 de enero, éste dicta normas específicas; entre ellas, el artículo 8 sigue atribuyendo a las Secciones Laborales de los Cuarteles Generales la inspección laboral, y a las autoridades militares españolas la adopción de las medidas sancionadoras y la resolución de los recursos que procedan. No obstante ello, se exige que las visitas de inspección sean anunciadas previamente a la Jefatura de la instalación militar, y que se oiga, con carácter previo a la adopción de cualquier resolución, al Comité Conjunto para asuntos Político-Militares y Administrativos.

IV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION-EMPRESARIO POR VIOLACION DE DERECHOS DE SUS TRABAJADORES: PARTICULARIDADES PROCESALES DE SU EXIGENCIA

En el curso de las relaciones laborales de las que sea parte alguna Administración Pública, puede suceder que ésta actúe en menoscabo de derechos subjetivos de sus trabajadores, violación de derechos subjetivos que puede consistir en un puro incumplimiento contractual o, también y al tiempo, en una infracción legal de la que se derivaría un procedimiento sancionador (13).

Si la vía de reacción del Ordenamiento jurídico frente a las infracciones de la legislación laboral, es, básicamente, la imposición de sanciones administrativas, de la que ya se ha tratado, la vía de reacción frente a la violación de derechos subjetivos es la de su restauración *in integrum* o por equivalencia (14), a través del correspondiente proceso ante el orden social de la jurisdicción.

La presunta lesión de un derecho de sus trabajadores puede situar a la Administración en la posición de empresario demandado. Guardando la natural correspondencia con el Derecho sustantivo del Trabajo, las normas laborales adjetivas, al fijar la materia contenciosa de la que pueden conocer los órganos jurisdiccionales del orden social, se refieren a los «conflictos individuales que se produzcan entre empresarios y trabajadores (...) como consecuencia del contrato de

(13) Sobre esta cuestión, A. MONTOYA MELGAR: «Inspección de Trabajo y efectividad de los derechos laborales: sobre la iniciación de oficio de los procesos laborales», *Estudios jurídicos en honor del Profesor Martínez Bernal*, Universidad de Murcia, 1980.

(14) R. SAVATIER: *Traité de la responsabilité civile*, I. París, 1951, p. 1. También, H. Kelsen: *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, 1983, p. 87.

trabajo, incluso *cuando afecte al Estado y demás entes públicos*» (art. 1.1 de la Ley de Procedimiento Laboral, de 13 de junio de 1980); tales entes, aunque no se diga expresamente en la LPL, pueden ser también, en tanto empresarios laborales, partes de conflictos colectivos y pleitos de Seguridad Social, los otros dos grandes tipos de litigios de los que conoce el orden jurisdiccional laboral (arts. 1, 3 y 4 de la LPL) (15).

Las especialidades procesales derivadas del hecho de que la posición de demandado sea asumida por un ente público son las siguientes:

- Con carácter previo a la demanda laboral frente al Estado u Organismo de él dependiente, así como frente a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, se ha de agotar la vía administrativa previa, en los términos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 49, párrafo primero, y 64 de la LPL) (16).
- Los procedimientos «en que sean parte el Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos u Organismos dependientes de ellos que tengan prohibida la transacción o avenencia» quedan exceptuados del requisito previo del intento de conciliación (art. 51, 3.º de la LPL) (17). A la misma solución se llega dada la incompatibilidad entre conciliación y vía previa administrativa (art. 51, 5.º de la LPL).

Las particularidades se hacen más acusadas cuando la demandada es la Administración militar (18):

- En cuanto a la vía administrativa previa, ya el art. 146 de la LPA se adelantó a disponer que «las reclamaciones que formulen los trabajadores de obras o industrias de carácter militar, o que afecten a la defensa nacional, se registrarán por sus disposiciones específicas», constituidas hoy por las reglas del art. 72 del Real Decreto 2105/1980. A su tenor, la reclamación previa ha de plantearse ante la Dirección de Servicios de la que dependa el establecimiento militar, a través del Jefe de éste, haciéndose constar «necesariamente» una serie de datos sin cuya concurrencia no podrá cursarse la reclamación: nombre, edad, categoría laboral y domicilio del reclamante, acto o acuerdo

(15) Vid. M. ALONSO OLEA: *Derecho Procesal del Trabajo*, 4.ª ed., Madrid, 1985, págs. 31 y ss.

(16) Vid. las observaciones críticas de M. ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del Trabajo*, 9.ª ed., Barcelona, 1985, pp. 757 y ss.

(17) Tal intento venía atribuido al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación; suprimido éste por Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, sus funciones pasaron a la Dirección General de Trabajo y a las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, en sus ámbitos respectivos, o a las Comunidades Autónomas que tuvieran transferida la competencia.

(18) Para antecedentes de esta regulación, vid. disposiciones citadas en nota 12.

impugnado, consignación de la fecha de publicación o notificación, alegación de hechos y fundamentos de derecho y aportación de pruebas.

Recibida la reclamación, el Jefe del establecimiento militar dispondrá lo necesario para la instrucción de un expediente administrativo en el que se concluya decidiendo sobre aquélla: nombrará un juez instructor, que elevará a la Dirección de Servicios competente la petición, diligencias, pruebas practicadas y alegaciones del reclamante, en su caso. La citada Dirección de Servicios dictará, previo informe de la Sección Laboral correspondiente, resolución susceptible de ser recurrida en alzada ante el Ministro de Defensa, cuya decisión –dictada previo informe de la Sección Laboral Central– agotará la vía administrativa.

- De acuerdo con el artículo 73 del Real Decreto 2105/1980, las resoluciones de la Administración militar que agoten la vía administrativa en materia laboral abrirán, sin perjuicio de su ejecutividad en todo caso, la vía jurisdiccional laboral. En tal sentido, una vez admitida a trámite la demanda, el juez laboral recabará del Ministerio de Defensa el expediente instruido y cuanta información estime pertinente.
- Los trámites previstos para el proceso laboral en la LPL se modalizan con determinadas peculiaridades: *a)* no puede practicarse en los recintos militares, buques o aeronaves de guerra ninguna diligencia sin el consentimiento previo de la Autoridad militar; más aún: el Ministerio de Defensa puede denegar tales diligencias «si entendiera que existen razones para ello en función del interés de la Defensa Nacional», aunque en tal caso debería facilitar la información que no comprometa aquel interés; *b)* la comparecencia ante el juez laboral de los representantes de la Administración militar ha de solicitarse a través de los respectivos Cuarteles Generales o Subsecretario de Defensa, quienes pueden ordenar tal comparecencia o sustituirla por un informe escrito (19).
- Notificada la sentencia firme del juez laboral, el Ministerio de Defensa puede dictar resolución ordenando «el cumplimiento del fallo en sus propios términos», o, por el contrario, dictar resolución en la que declare que la ejecución de los «pronunciamientos de contenido no estrictamente económico» del fallo sería «perjudicial o inconveniente para el interés de la Defensa Nacional», alegación que ni siquiera está obligado a motivar el citado Ministerio.

(19) *Crf.* artículo 595 LEC.

Este importante privilegio de la Administración militar se traduce en la conversión de obligaciones de contenido no dinerario en su equivalente pecuniario, por vía de indemnización sustitutiva. Tal mecanismo, sin embargo, no parece que pueda prevalecer en el caso de que la Administración militar haya sido condenada por realizar actos discriminatorios o, en general, contrarios a los derechos fundamentales de sus trabajadores, derechos que en todo caso debe respetar la regulación de las relaciones especiales de trabajo (art. 2.2 del ET). Según la doctrina del Tribunal Constitucional, el acto ilícito (v. g.: despido con motivación antisindical) merecerá la tacha de radicalmente nulo, no siendo sustituible la readmisión (en el indicado ejemplo) por una mera indemnización, como ocurre en los despidos calificados como simplemente nulos (20).

La doctrina del propio Tribunal según la cual ciertas desigualdades jurídicas que pesan sobre los miembros de las Fuerzas Armadas son debidas a las exigencias de la organización jerarquizada del Ejército y por ello resultan constitucionales (ss. de 29 de julio y 19 de diciembre de 1985, y de 24 de julio de 1986) debe entenderse referida exclusivamente a los miembros de la Institución militar, sin poder ser extendida a los trabajadores por cuenta ajena dependientes de la Administración militar.

V. SOBRE LA EJECUCION CONTRA EL PATRIMONIO DE LA ADMINISTRACION-EMPRESARIO

Se ha escrito, con razón, que «el *status* jurídico general del deudor (...) es, en gran medida, inaplicable, cuando quien ostente la calidad de deudor es el Estado» (21). Una manifestación importante de esa inaplicabilidad se encuentra en la tradicional excepción de la Administración del Estado frente a procedimientos de ejecución y apremio sobre sus bienes. La propia Constitución dispone en su artículo 132.1 que la Ley que regule el régimen jurídico de los bienes de dominio público se inspirará en «los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad»; en igual sentido se pronuncia alguna norma relativa a la Comunidad Autónoma: la Ley 11/1981, de 7 de noviembre, sobre Patrimonio de la Generalidad, declara en su

(20) Por todas, TC S 23 de noviembre de 1981 (recurso de amparo): «La nulidad (...) radical (...) comporta necesariamente la readmisión, excluyéndose toda facultad de opción ejercitable por el empresario, pues los efectos que se anudan a tal nulidad reclaman la integración de los trabajadores en su puesto...». Sobre dicha sentencia, que ha motivado un buen número de comentarios doctrinales, Cfr. M. C. PALOMEQUE: *Despidos discriminatorios y libertad sindical*, Madrid, 1983.

(21) J. B. MARTÍN QUERALT: «Incidencia de la nueva Constitución española en la responsabilidad de la Administración de la Hacienda Pública», en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 481.

artículo 16 que «los bienes de dominio público de la Generalidad son inalienables, imprescriptibles e inembargables».

La Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, sin perjuicio de declarar que las obligaciones de pago son exigibles a la Hacienda Pública cuando resulte de sentencia judicial firme (nuevo supuesto que introduce el art. 43.1 de la citada Ley) insiste en la vieja fórmula (22) de que «los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública» (art. 44.1 cit.)

La propia Ley 11/1977, General Presupuestaria, tras establecer que «el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo del Estado o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a la autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia» (art. 44.1), prescribe que las obligaciones económicas de la Hacienda Pública han de saldarse «con los límites del respectivo Presupuesto», debiendo solicitarse, en su caso, los oportunos suplementos de crédito o créditos extraordinarios (art. 44.4).

También respecto a las Administraciones Locales se dispone que los municipios, provincias e islas gozan de «inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes» (Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, art. 4).

La peculiar posición de la Administración-empresario, responsable frente a sus trabajadores en virtud de sentencia judicial previa, aparece con toda claridad en la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1984. Reconocidos por sentencia de la Magistratura de Trabajo los derechos inherentes a la clasificación profesional instada por determinadas trabajadoras de guarderías infantiles pertenecientes al Ministerio de Cultura, éste supeditó «la efectividad económica a la correspondiente aprobación por el Ministerio de Economía y Hacienda de aumento de crédito». El Tribunal Constitucional, tras estimar que la autoridad judicial no actuó con pasividad, ya que requirió repetidamente el cumplimiento de la sentencia, entendió que tampoco la Administración había incurrido en violación de los derechos invocados por las recurrentes en amparo, toda vez que, si bien la Administración «está sometida a la Ley y al Derecho, según dispone el art. 103 de la Constitución, y está obligada por ello al cumplimiento de las resoluciones judiciales» (23), «cuando en un

(22) Fórmula presente en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911 (art. 15) -ley derogada por la Ley General Presupuestaria de 1977-, así como en la Ley del Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964.

(23) Tal obligación se desprende igualmente del artículo 118 de la Constitución, a cuyo tenor «es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales...» y, más específicamente, del artículo 17,2 de la LO 6/1985, del Poder Judicial, según el cual «las

litigio el condenado es el Estado, bajo una u otra personalidad, y la condena es de carácter pecuniario, el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas, entre las que debe destacarse el artículo 44 de la Ley General Presupuestaria (Ley 11/1977, de 4 de enero), que modula el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen gasto a cargo del Estado o de los organismos autónomos, pero que lo hace con la finalidad constitucionalmente plausible, de ordenar el gasto público y proveer los fondos necesarios para hacer frente a él...» (sentencia cit. *f.j.* 3.º).

La debilidad de la posición de los trabajadores frente a la Administración renuente en cuanto a la ejecución de la sentencia se pone también de manifiesto en el litigio que dio lugar, en vía de amparo, a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de abril de 1983. Reconocido el carácter de fijas, así como el derecho a determinadas diferencias retributivas, a varias trabajadoras del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, este Organismo mantuvo una reiterada actitud de incumplimiento frente a los repetidos requerimientos formulados por la autoridad judicial competente. Las actoras alegaron ante el Tribunal Constitucional haber quedado en situación de indefensión, con violación del art. 24.1 de la Constitución, pidieron la condena efectiva del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la reprobación de la escasa diligencia de los órganos judiciales, así como la «expresa mención a la necesidad de una modificación de las leyes procesales en orden a la ejecución de sentencias por la Administración».

El Tribunal Constitucional razona, recordando la doctrina tradicional sobre la materia, que «la naturaleza de órgano de la Administración institucional, que es la propia del condenado por los dos fallos hasta ahora no ejecutados, impide, como es obvio, la adopción por las Magistraturas de Trabajo de medidas de coacción a las que podrían recurrir si se tratase de simples ciudadanos». Ello no obstante, el Tribunal Constitucional advierte que «los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento, ni la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los Jueces y Tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello» (Sentencia cit., *f.j.* 4.º). Consecuentemente con tales apreciaciones, el Fallo de la referida sentencia declaró que «las recurrentes tienen el derecho constitucionalmente garantizado de que los órganos judiciales adopten todas las medidas conducentes a

Administraciones públicas, las Autoridades y funcionarios, las Corporaciones y todas las entidades públicas (...) respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes».

asegurar el cumplimiento eficaz por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de lo ordenado en las sentencias...». En qué consistan «todas las medidas necesarias» es algo en lo que el Tribunal Constitucional rehúsa a entrar: «no es tarea propia de este Tribunal –se lee en el *f.j. 4.º in fine*– entrar en el análisis de cuáles son estos medios, ni es competencia suya resolver acerca de los que en el presente caso deben ser empleados». Parece que entre tales medios se incluyen el mandato judicial para que se habiliten créditos extraordinarios o suplementos de créditos (lo que efectivamente ya se ordenó por la Magistratura en el caso examinado, aunque sin resultado práctico alguno) y dar cuenta a la jurisdicción penal del reiterado incumplimiento de las sentencias por él o los responsables del organismo público (vía que fue intentada mediante la interposición de querrela por las actoras, no admitida por el juez de Instrucción, que declaró que era la Magistratura de Trabajo encargada de la ejecución de las referidas sentencias la que debía dar «cuenta a la jurisdicción penal, en su caso, de lo que estime procedente a los fines de la competencia de dicha jurisdicción...») (sentencia cit., *Antecedente*, 2 f).

Como bien se ve, del conjunto normativo regulador de la posición deudora de las Administraciones y de los privilegios de éstas en la materia, se derivan obstáculos difícilmente salvables (sobre todo en el orden práctico, del que ilustra con elocuencia el par de sentencias del Tribunal Constitucional aludidas) para el exacto cumplimiento de las sentencias y, por tanto, para la debida reparación de los derechos de los trabajadores menoscabados por la Administración-empresario. La obligación que el art. 118 de la Constitución impone sin excepciones de «cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales» y de colaborar «en la ejecución de lo resuelto», corre el riesgo de diluirse bajo el efecto de los privilegios legales de las Administraciones, que, de hecho, desembocan en ocasiones de una reprochable colocación de éstas al margen del Ordenamiento, en contradicción inadmisibles con el mandado del art. 9.1 de la Constitución, según el cual «...los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».