

la Fundación para la Formación Continua el reto que supone el que los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas puedan acceder a las acciones formativas desarrolladas en el marco del Acuerdo. En este sentido está previsto desarrollar en las próximas convocatorias medidas que favorezcan la promoción de los planes agrupados. De otra parte, en consonancia con lo dispuesto en los propios Acuerdos, la Fundación es consciente de la necesidad de lograr una mayor efectividad de las acciones formativas a desarrollar por las empresas españolas. De este modo, se trata de que la formación que se suministre en las mismas se ajuste lo máximo posible a sus necesidades reales (25).

LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL CAMPO DE LAS RELACIONES LABORALES ANTE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN

Por SOFÍA OLARTE ENCABO *

SUMARIO: I. Consideraciones generales sobre la Ley 30/1992: 1. Ejes principales de la reforma. 2. El campo de aplicación y la entrada en vigor de la Ley 30/1992. II. Incidencias de la LRJ-PAC sobre el ordenamiento laboral. III. El mecanismo de los actos presuntos en el ámbito de la Administración Laboral: 1. La autorización administrativa para la apertura, ampliación o traslado de empresas o centros de trabajo. 2. Los expedientes de suspensión y extinción de contrato por causas tecnológicas o económicas y de fuerza mayor. 3. El juego del silencio positivo en el campo de la Administración Laboral. Especial referencia a la concesión, denegación, renovación y no renovación administrativa del permiso de trabajo exigido a los extranjeros.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEY 30/1992

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), viene a desarrollar el mandato constitucional del art. 149.1.18ª CE que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

No es necesario poner de manifiesto la envergadura de esta ley para nuestro entero sistema administrativo, estando llamada a ser, en palabras de GARCIA DE ENTERRIA, el «estatuto ordinario de los ciudadanos españoles» (1), que aún no siendo una ley propia y específicamente laboral tiene incuestionables repercusiones en el ámbito de las relaciones laborales.

Sin entrar, en este momento, en una valoración crítica sobre la adecuación y

* Profesora de Derecho del Trabajo. Facultad de Derecho de la Universidad de Granada.
(1) GARCIA DE ENTERRIA, «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen

el grado de innovación de la Ley ni sobre la intensidad del intervencionismo de la Administración laboral, cuya presencia es, cuando menos, significativa cuantitativa y cualitativamente (e indeslindable del denominado Derecho sustantivo), lo cierto es que la LRJ-PAC es una ley que no puede pasar desapercibida al estudioso del Derecho del Trabajo.

1. Ejes principales de la reforma

Con carácter general, las reformas introducidas por la LRJ-PAC responden a las necesidades, por un lado, de adecuar el régimen jurídico de la Administración al nuevo concepto constitucional de Administración (2) y a la multiplicidad de Administraciones públicas que consagra la organización territorial del Estado instaurada por la Constitución de 1978 (constituido, fundamentalmente, por dos órdenes administrativos, el Estatal y las Comunidades Autónomas) y, por otro, a las de modernización y eficacia de la Administración, tal como se desprende de la Exposición de Motivos. La Ley pretende un acercamiento de la Administración a los ciudadanos, desde una óptica de la eficacia administrativa bajo principios de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, tecnificación, modernización y reforzamiento de las garantías de los ciudadanos.

Partiendo de estas líneas básicas, pueden distinguirse en la reforma llevada a cabo por esta Ley diversos ejes:

1º. El primero a destacar es que la LRJ-PAC ha optado por llevar a cabo una revisión completa y, en cierto sentido, compiladora (3) de la legislación anterior, que es sustituida por un nuevo texto en el que se regulan de forma conjunta las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, además de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

No obstante, conviene señalar que, aunque se trate de una reforma general, la Ley de Régimen Jurídico de 1957 y la de Procedimiento Administrativo de

(2) Vid. al respecto la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 2. de noviembre, nº 3, donde se declara lo siguiente: «La Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración sometida a la ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos...», lo cual exige una adecuación de la anterior ordenación (art. 22 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958), que sin desconocer sus virtudes técnicas, tenía su origen en el régimen autocrático precedente, siendo necesaria la ampliación y reforzamiento de las garantías de los ciudadanos.

(3) Vid., en tal sentido, ROMERO HERNANDEZ, «Notas sobre la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su trascendencia para la Administración Local», en *El*

1958 no quedan del todo derogadas (Disposición Derogatoria 2ª), por lo que es de esperar que se integren en un nuevo texto refundido los preceptos de dichas normas no derogados y los de la Ley 30/1992 (4) (a lo que ha de añadirse la transcripción textual de preceptos a los que formalmente deroga).

2º. El segundo se refiere a la introducción de la distinción entre Gobierno y Administración que aparecen en la Constitución (art. 97) y en los Estatutos de Autonomía (5), como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas. De este modo, la Ley no es de aplicación al Gobierno cuando éste actúe en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas al Derecho Administrativo.

3º. En tercer lugar, el campo de aplicación del régimen jurídico de la LRJ-PAC es la Administración Pública, entendiendo por tal, a los efectos de esta ley, la Administración Territorial. Por tanto, las demás entidades de Derecho Público, sólo lo serán (y les será de aplicación esta Ley) si dependen, están vinculadas (art. 2.2. LRJ-PAC) o pertenecen (art. 15.3 LRJ-PAC) a una Administración Pública Territorial y ejercen potestades administrativas; sometiéndose el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación (art. 2.2. LRJ-PAC). Por lo tanto, la aplicación del nuevo texto a la Administración Institucional es limitado o matizado.

En el ámbito laboral, ello se traduce en la aplicación a la Administración del Estado (central y periférica), a la Autonómica (siendo significativo el número de competencias ejecutivas transferidas en materia laboral y las competencias que pueden asumir en materia de empleo de acuerdo con lo establecido en el art. 148.1.13ª y de Seguridad Social según dispone el art. 147.1.17ª CE) y a la Administración Institucional con los límites señalados, lo cual afectará a organismos como el INEM o el FGS y a las Entidades de Derecho Público de la Seguridad Social (art. 39.1 LGSS).

Es importante señalar que, para la Administración Estatal, no es sino la única ley (no meramente la ley básica); por lo que se refiere a la Administración Local, la misma cuenta con su propio estatuto jurídico (Ley 7/1985, de 2 de abril); por tanto, sólo respecto de la Administración Autonómica es propiamente una ley básica (lo cual permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales).

(4) En este sentido, critica ESCUDERO la no incorporación de los preceptos que se mantienen en vigor, siendo ello más racional desde una perspectiva de técnica legislativa, vid. el Comentario de Legislación en RL, nº 2, 1993, pág. 84, crítica a la que se une el hecho de que esta Ley incorpora a su articulado, incluso literalmente, una buena parte de los preceptos que viene a derogar formalmente, por lo que, pese a la trascendencia de alguna de sus innovaciones, puede calificarse a esta Ley como conservadora.

(5) Distinción que, adicionalmente, es objeto de una reiterada jurisprudencia constitucional. Vid., por todas la STCO de 26 de noviembre de 1992, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en cuyo Fundamento Jurídico 2 se afirma rotundamente que «Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados

Finalmente, queda expresamente excluida del régimen de esta norma la denominada Administración Corporativa (Disp. Trans. 1ª de la Ley), por lo cual, no afecta al régimen jurídico de los Colegios Profesionales o de las Cámaras, entre otros.

En cuanto al procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas regulado por la Ley 30/1992, el mismo es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, ya que se trata de una competencia normativa exclusiva y plena de Estado (art. 149.1.18ª CE), sin perjuicio de las competencias estatales o autonómicas para establecer procedimientos específicos *ratione materiae*, que deberán respetar, en todo caso, las garantías de esta Ley (Exp. Mot. 2).

4º. En cuarto lugar, en el ámbito de las relaciones interadministrativas se introduce como novedad la figura del Convenio de Conferencia Intersectorial y se recupera bajo nuevos principios las Conferencias Sectoriales de la Administración del Estado y de las Administraciones Autonómicas, dando así respuesta a las necesidades de cooperación institucional entre las distintas Administraciones públicas, consustancial e imprescindible en el modelo de organización territorial del Estado (Título I).

5º. En quinto lugar, un eje fundamental de la reforma lo constituye el intento de superación de la doctrina del denominado silencio administrativo, mediante la introducción de técnicas ambiguas y complejas: por un lado, se reconocen, con carácter general, efectos jurídicos de forma automática por vencimiento del plazo, proclamando a la vez el deber de dictar resolución expresa y, simultáneamente, el deber de no dictarla si se emitió certificación del acto presunto, contando la Administración con un plazo de 20 días desde la solicitud de dicha certificación para resolver expresamente (arts. 42, 43 y 44 LRJ-PAC).

Tal como se declara en la Exposición de Motivos, la figura del acto presunto no tiene por objetivo dar carácter positivo a la inactividad de la Administración y, por tanto, no ha de considerarse como un instituto jurídico normal ni como una verdadera inversión de nuestra norma tradicional (en la que se optaba como regla general por el silencio negativo, art. 94 LPA de 1958) (6).

Por otro lado, se produce una reforma en materia de recursos administrativos, que tiene por finalidad la simplificación y unificación de los recursos. Se establece un solo recurso de carácter jerárquico, el recurso ordinario, arts. 114 a 117 LRJ-PAC (sustituible por reclamaciones ante órganos colegiados de naturaleza arbitral), se suprime el recurso especial de súplica y el ordinario de reposición y se refuerza la revisión de oficio por causa de nulidad. En la nueva regulación dada al recurso extraordinario de revisión (art. 119 y 119 LRJ-PAC, que sustituyen a los derogados arts. 127 y 128 de la LPA), llama la atención el hecho de que, caso de no haber resolución expresa en un plazo de tres meses, no rige el silencio administrativo positivo.

(6) Para una visión crítica sobre la oscuridad y las posibilidades de abuso que abre la nueva

6º. En sexto lugar, destaca la regulación de los principios básicos de la potestad sancionadora de la Administración (entre otros, los de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, información, defensa, proporcionalidad...) y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos, estableciendo una identidad y paralelismo entre ilícitos penales y administrativos de conformidad con lo dispuesto en el art. 25 CE. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, la Ley excluye de su campo de aplicación en esta materia el procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el orden social y el correspondiente a la extensión de actas de liquidación de cuotas de Seguridad Social, que se regirán por su legislación específica, siéndole de aplicación esta Ley de forma subsidiaria (Disp. Ad. 7ª).

7º. Finalmente, son de destacar las innovaciones en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, las cuales se dirigen a dar efectividad al derecho al resarcimiento que el art. 106.2 CE reconoce a los particulares. En este sentido destaca la iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad, el procedimiento abreviado, la responsabilidad solidaria entre las distintas Administraciones Públicas, la vía administrativa única para las reclamaciones de indemnización y la unidad jurisdiccional y del régimen jurídico público de todas las pretensiones de resarcimiento. Lo cual es de interés en el campo laboral, por ejemplo en lo que se refiere a las resoluciones administrativas sobre salarios de tramitación por cuenta del Estado (art. 56.5 LET, RD 924/1982, de 17 de abril, y art. 117 de la LPL).

Los puntos señalados, ciertamente, no agotan el análisis de las innovaciones contenidas en la Ley 30/1992, sin embargo nos parecen ilustrativos para dar una visión sumaria de las líneas básicas; no obstante, pueden señalarse otros aspectos novedosos de interés tales como la completa regulación del funcionamiento de los órganos colegiados, el reconocimiento de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas equivalentes al Consejo del Estado, donde los hubiere, reconociéndole las mismas competencias que la Ley atribuye a éste (arts. 22 a 27), los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tales como identificar al personal, conocer el estado de la tramitación, la regulación del uso de lenguas oficiales, el derecho de los ciudadanos a acceder a archivos y registros administrativos... (art. 35), la satisfactoria solución dada al problema de las notificaciones defectuosas de los actos administrativos (sin efecto y sin límite de plazo, cualquiera que sea el defecto), art. 58, la instalación del soporte informático y telemático en las relaciones ciudadano-Administración, la definición del concepto de interesado en el procedimiento administrativo (el art. 31 considera interesados tanto a los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos como aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales y colectivos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento) y su participación en la instrucción del procedimiento (art. 86.4) y los principios de jerarquía y competencia (art. 51), publicidad (art. 52) y nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren la constitución (art. 62.2) como principios a su vez de

2. El campo de aplicación y la entrada en vigor de la Ley 30/1992

Tal como se acaba de señalar, la LRJ-PAC es de aplicación, con los matices señalados, a la Administración Territorial y, limitadamente, a la Administración Institucional (art. 2 LRJ-PAC). Ciertamente la Administración Laboral, tanto estatal como autonómica, entra de lleno en el campo de aplicación de la Ley y ello con independencia de que la intervención de la Administración laboral se haya visto reducida en comparación con su tradicional omnipresencia en todos y cada uno de los aspectos de las relaciones laborales, sobre todo en favor de la jurisdicción social o de la autonomía colectiva (7).

El intervencionismo de la Administración laboral en las relaciones de trabajo no está articulado en una norma general que delimite sus competencias y regule de forma íntegra el procedimiento especial de que se trate, rigiéndose, por regla general (ya íntegramente, ya subsidiariamente) por la LPA; tal circunstancia hace especialmente interesante el estudio de esta norma administrativa y ello aunque no se pretenda en este trabajo un análisis pormenorizado de las repercusiones de la LRJ-PAC sobre cada uno de los procedimientos existentes. No obstante, la actividad de la Administración en cuanto a plazos para resolver, sentido de la falta de un pronunciamiento expreso... que cuente con una regulación específica, no queda, en principio, afectada, ya que esta Ley remite a la normativa específica en cuanto a plazos y efectos estimatorios o desestimatorios de la falta de resolución expresa (art. 42.1 y art. 43.2. c)); por lo cual algunos procedimientos como el de expediente de crisis (art. 51 LET y RE 696/1980, de 14 de abril), se registrarán, a salvo de los aspectos en que sea necesaria su adecuación, por su regulación específica (no obstante, el art. 18 del RD 696/1980 contiene una remisión a la LPA).

Conviene precisar que los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, se rigen por su normativa específica, ya que son excluidos de la LRJ-PAC (Disp. Ad. 7ª), si bien esta Ley es de aplicación subsidiaria. Igualmente, la impugnación de los actos de la Seguridad Social y Desempleo en los términos previstos en el art. 2 del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral (RD Leg. 521/1990, de 37 de abril) y su revisión de oficio, se registrarán por lo dispuesto en dicha Ley (Disp. Adic. 6ª LRJ-PAC). Adicionalmente, se ha de tener en cuenta que la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social (LISOS), establece en su art. 50 que la LPA es aplicación subsidiaria y que el D 1860/1975, de 10 de julio, sobre

(7) La necesidad de un replanteamiento del papel de la Administración laboral, sobre todo en el plano colectivo, fue uno de los aspectos que se tuvieron presentes en el momento de elaboración de un nuevo marco jurídico de las relaciones laborales a partir de la Constitución de 1978, tal como quedó plasmado en el Acuerdo Básico Interconfederal de 1979 (sustitución de la homologación administrativa de convenios por el registro y supresión del sistema de laudos de obligado cumplimiento para la solución de

imposición de sanciones por infracciones de leyes sociales y liquidación de cuotas de la Seguridad Social, contiene también numerosas remisiones a la anterior LPA (arts. 36 y 37).

Por lo tanto, las remisiones a la LPA así como su carácter de norma supletoria determinan que la LRJ-PAC sea puntualmente aplicable al procedimiento sancionador en el orden social. El concepto de interesado (remitido al art. 23 de la LPA), el cómputo de términos y plazos, las comunicaciones y notificaciones, los recursos (en el art. 33 del D 1860/1974 se hablaba de recurso de alzada, hoy suprimido)... son algunos de los elementos del procedimiento sancionador que pasarán a regirse por la nueva LRJ-PAC.

No obstante, es de destacar que la LISOS, a diferencia del D 1860/1975, no requiere modificación alguna de su texto, ya que, tal vez por la inmediatez a la nueva Ley, contiene preceptos sumamente cuidados, no empleando términos concretos como «recurso de alzada», sino que, por el contrario, recoge términos genéricos tal como puede verse en el art. 53 según el que «contra las resoluciones recaídas en procedimientos sancionadores se podrán interponer los recursos administrativos y jurisdiccionales que legalmente procedan».

La aplicación de la LRJ-PAC a estos procedimientos del orden social es residual y supletoria, y en este sentido, la exclusión del procedimiento sancionador puede tener su explicación en la adecuación operada por la LISOS a los principios constitucionales de legalidad y tipicidad (art. 25.1 CE); tal ajuste del procedimiento sancionador permite sostener que, en cierta manera, la LISOS constituye, en materia sancionatoria, un precedente de la LRJ-PAC, poniendo de manifiesto el papel propulsor del Ordenamiento laboral en la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho (8).

No estamos ante una reforma específica del procedimiento administrativo laboral sino ante una reforma de alcance general que, lógicamente, introduce modificaciones significativas en la actuación de la Administración Laboral. En este sentido, interesa destacar, por una parte, que la Ley acoge, de algún modo, criterios ya conocidos en los procedimientos específicamente laborales y, por

(8) La vitalidad del Derecho del Trabajo y constante «exportación» de sus técnicas más específicas a otros sectores del Ordenamiento, en concreto al Derecho Administrativo, se pone de manifiesto en la extrapolación a la función pública de figuras traslaticias de la negociación colectiva laboral, tales como los Pactos y Acuerdos, el Convenio de Conferencia Sectorial, la introducción de las instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo, o de figuras tan específicas como la adhesión en la negociación colectiva (vid. en el BOE núm. 53, de 3 de marzo de 1993, la publicación del Convenio sobre remuneración compensatoria por copia privada y de la forma de adherirse a dicho acuerdo). En este sentido, recogiendo el título que BORRAJO DACRUZ da a sus comentarios periódicos desde octubre de 1984 en AL, estamos ante una manifestación del «Derecho vivo del Trabajo», no en el sentido al que se refiere este autor (creación judicial del Derecho), sino incluso a nivel legal; el Derecho del Trabajo, como sector del Ordenamiento profundamente enraizado en la realidad social, es un sector privile-

otra, que la LRJ-PAC será la norma a aplicar en todos los procedimientos administrativos laborales en los que venía aplicándose la LPA, siendo especialmente relevantes las modificaciones en materia de silencio administrativo y de recursos administrativos, que como se sabe, se mantienen como requisito previo de acceso a la vía judicial contencioso-administrativa (9).

En cuanto a la entrada en vigor de la Ley 30/1992, al margen de las peculiaridades a las que a continuación se va a hacer referencia, se ha de tener presente el problema relativo a su articulación con las viejas leyes de Régimen Jurídico de 1957 y de Procedimiento Administrativo de 1958, ya que, según dispone la Disposición Derogatoria 2ª de la LRJ-PAC, las mismas no quedan íntegramente derogadas, por lo que parece adecuado desde un punto de vista de técnica normativa su futura integración en un texto refundido.

La LRJ-PAC escalona su entrada en vigor en dos fases diferenciadas, tal como se desprende de un análisis conjunto de la Disp. Adic. 3ª, Disp. Trans. 2ª y de la Disp. Final.

En primer lugar, la Disp. Final de la Ley 30/1992 dispone un periodo de *vacatio legis* de tres meses, pues la Ley no entrará en vigor sino una vez transcurridos tres meses desde su publicación en el BOE; al haberse publicado en el BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, la entrada en vigor fue el 27 de febrero de 1993.

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que la aplicación de la ley es escalonada a partir de su entrada en vigor, tal como se desprende de la Disp. Adic. 3ª y Disp. Trans. 2ª, lo cual implica una ampliación del periodo de *vacatio* de segundo orden, de seis meses a partir de la entrada en vigor (lo cual nos sitúa en agosto de 1993).

En concreto, tal periodo se refiere al plazo previsto para la adecuación de los distintos procedimientos administrativos especiales, al margen de la LPA, cualquiera que sea su rango normativo. Tal adecuación habrá de realizarse reglamentariamente, indicando expresamente los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca.

En lo que aquí interesa, convendrá determinar si los procedimientos administrativos laborales con regulación específica se ajustan o no a las disposiciones de la nueva ley y, en segundo lugar, dado el cambio del tenor en lo referente a los efectos que produzca la falta de resolución expresa que, según dispone el art. 43.2 c) LRJ-PAC, en los casos en cuya normativa de aplicación no se establezca que las solicitudes se entenderán desestimadas, las mismas se podrán entender estimadas, conviene precisar cuáles resoluciones administrativas son las que, al carecer de una regulación específica, podrán entenderse estimadas de conformidad con la nueva Ley.

La Disposición Transitoria 2ª regula el régimen transitorio que se ha de

(9) Opción legal, que en contraste con las líneas seguidas en otros ordenamientos europeos, es criticada por GARCÍA DE ENTERRÍA. Vid. en este sentido, *Alfonso...*

aplicar a los procedimientos administrativos durante el periodo de adecuación. Según dicha disposición, los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley se regirán por la normativa anterior; los iniciados en el plazo de adecuación se regirán también por lo dispuesto en la normativa anterior (salvo que a la expiración de tal plazo haya entrado en vigor la norma reglamentaria de adecuación correspondiente). Es importante destacar que la plena aplicación de esta Ley no queda indefinidamente sometida a una ulterior intervención normativa reglamentaria, ya que, una vez transcurrido el plazo de adecuación (27 de agosto de 1993), la misma será de aplicación en cualquier caso.

II. INCIDENCIAS DE LA LRJ-PAC SOBRE EL ORDENAMIENTO LABORAL

La Ley 30/1992 viene a establecer los fundamentos básicos del estatuto jurídico de la organización administrativa, y, por lo tanto, no estamos ante una Ley de carácter laboral, ni tampoco constituye el régimen estatutario de los funcionarios públicos; y ello, aunque de forma incidental tenga algún efecto sobre el régimen de la prestación de servicios en la Administración, sobre todo en relación con el régimen en materia de responsabilidad (10).

Sin embargo, dos factores contribuyen a que la misma tenga una incidencia significativa para el ordenamiento laboral:

En primer lugar, la Administración Laboral (Estatad, central y periférica, autonómica, e institucional, con las matizaciones señaladas) entra de lleno en el campo de aplicación de esta ley y, por lo tanto, su actuación ha de ajustarse a la misma.

Y en segundo lugar, no puede decirse que el número de intervenciones de la Administración, con distinta entidad resolutoria, sea insignificante, siendo constatable la presencia de la Administración Laboral en buena parte de las instituciones del Derecho del Trabajo, y, mas aún, en el Derecho de la Seguridad

(10) El Título X, «De la Responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás *personal a su servicio*», viene a dar realidad al principio contenido en el art. 149.1.18ª CE, dando respuesta al pronunciamiento constitucional de indemnización de todas las lesiones que los particulares sufran en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. La imputación de responsabilidad patrimonial al personal se condiciona a la existencia de dolo, culpa o negligencia grave (art. 145 LRJ-PAC). Igualmente, de forma incidental, la Ley afecta a otros aspectos de la prestación de servicios en las Administraciones Públicas, tales como el calendario de días inhábiles (art. 48.1), responsabilidad disciplinaria (art. 21.2), obligación de resolver en plazo, dando lugar a responsabilidad disciplinaria o, eventualmente, a la remoción del personal.

Social. Presencia que, por lo que se refiere al Derecho del Trabajo, se constata tanto en las instituciones colectivas como individuales (11).

Ello determina que los aspectos procesales, realmente complementarios de los aspectos sustantivos, los cuales quedan afectados por la Ley 30/1992, no sean indiferentes para el estudioso del Derecho del Trabajo que pretenda una comprensión global de las instituciones.

Otro aspecto a tener en cuenta, en el sentido de subrayar la importancia de esta norma, es que son numerosas las intervenciones de la Administración laboral, que, al carecer de regulación procedimental específica, se verán reguladas íntegramente por esta Ley; y en otros, casos, aún contando con regulación propia, lo cierto es que son numerosas las remisiones a la anterior LPA, siendo, además, por lo general, poco explícitos en lo referente al sentido que haya de tener la falta de resolución expresa y los plazos para resolver.

Es ilustrativo de tal incoherencia el procedimiento para la concesión de permisos de trabajo, el cual, contando con un elevado grado de minuciosidad reglamentista, no contiene disposición alguna sobre el sentido que haya de darse a la falta de resolución expresa, siendo éste un aspecto de gran trascendencia dada la introducción en la Ley 30/1992 del mecanismo de los actos presuntos (con valor estimatorio salvo que se prevea lo contrario en la normativa específica) como garantía de los ciudadanos para los supuestos en que no se cumple el verdadero objetivo de la Ley de que los ciudadanos obtengan una resolución expresa en plazo.

El caso de los expedientes de crisis es, quizá, uno de los procedimientos específicamente laborales que cuenta con una regulación más pormenorizada y que incide expresamente sobre los aspectos relativos al valor del silencio en la resolución y en el recurso; sin embargo, ello no impide que se haya de analizar su

(11) Puede señalarse que la adecuación del marco jurídico-laboral anterior al nuevo modelo constitucional, significó, entre otras cuestiones, la disminución del protagonismo de la Administración Laboral, tanto en favor de la jurisdicción social como de la autonomía colectiva. Tal evolución, se manifiesta especialmente en materia de negociación colectiva y conflictos, tal como se desprende del ABI, 1979. No obstante, tal presencia se mantiene tanto en las instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo (extensión, registro, depósito, publicación, comunicaciones, procedimientos de conflictos colectivos, proclamación de resultados en elecciones sindicales, declaración del derecho a locales y tabloneros de los representantes del personal, conciliación, homologación de pactos en expedientes de regulación de empleo, registro de estatutos sindicales...) y en las del Derecho Individual (tales como en materia de traslados, modificación sustancial de las condiciones de trabajo, suspensión y extinción de contratos por causas tecnológicas, económicas y fuerza mayor, declaración del derecho a percibir el plus de distancia, adopción de medidas de seguridad en los casos de riesgos graves, calificación de horas extraordinarias estructurales, autorización de horas extraordinarias en periodos nocturnos, participación de menores en trabajos prohibidos, menores en espectáculos públicos, nuevos modelos de

adecuación o no a la Ley a los efectos de un eventual procedimiento de adecuación (en materia de recursos, habrá de entender que se trata del recurso ordinario, ampliación del plazo para su interposición de 15 días a un mes, plazo de 3 meses para resolver, salvo si se trata de recurso contra acto presunto desestimatorio...).

Por todo ello, aún no tratándose específicamente de una ley laboral, lo cierto es que no puede afirmarse sin más que estemos ante una ley que escapa al Derecho del Trabajo y sin incidencia en las relaciones laborales. No se trata de una extrapolación de técnicas de un sector a otro del ordenamiento, sino de una ley de aplicación indirecta a las relaciones de trabajo, ya que la misma resulta finalmente aplicable por la intermediación de la Administración laboral en numerosos aspectos de las relaciones de trabajo, y ello ya sea necesaria ante la falta de acuerdo entre las partes o precisamente por producirse el acuerdo o ya esté originada en una solicitud de un sujeto de las relaciones laborales o en el ejercicio de la potestad sancionadora en el orden social (12).

Al margen de los efectos de la LRJ-PAC sobre los procedimientos correspondientes a las competencias administrativas consistentes en una autorización, la misma contiene otras disposiciones de interés desde una perspectiva laboral (13), tales como la regulación de los órganos colegiados en los arts. 22 a 27, los cuales sustituyen a los arts. 9 y 15 de la LPA (principios de participación de otras Administraciones Públicas y organizaciones sociales representativas de intereses, lo cual afecta a órganos tales como los Consejos Generales o Comisiones Ejecutivas de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos...), la interesante definición del concepto general de interesado en relación con los procedimientos administrativos (art. 31), en el que se incluyen tanto los titulares de intereses individuales como colectivos (aludiéndose expresamente a las organizaciones y asociaciones representativas de intereses económicos y sociales) y la participación de los interesados en la instrucción del procedimiento (arts. 85 y 86), lo cual habrá de tenerse en cuenta en materias tales como la impugnación de estatutos sindicales o de convenios o en materia de extensión de convenios colectivos, por ejemplo. Igualmente, es destacable la introducción de la posibilidad de sustituir el recurso de alzada (ahora recurso ordinario) por otros procedimientos, incluyéndose los de mediación, conciliación y arbitraje (medios de gran interés en nuestra disciplina).

Finalmente, es interesante destacar las normas sobre reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales. Se dispone que la reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, salvo en los supuestos

(12) Para una recopilación de las posibles intervenciones administrativas en las relaciones laborales, vid. GONZALEZ DE LENA, «La intervención de la Administración en las relaciones laborales», *RL*, 1999-I, pág. 973 y ss.

(13) Para una relación de las cuestiones de la LRJ-PAC de interés desde un punto de vista laboral, vid. ESCUDERO, «Comentarios de Legislación», *RL*, nº 2, 1993, pág. 85 y

exceptuados por norma con rango de ley (art. 120.1), lo cual está directamente conectado con lo establecido en los arts. 69 y ss. de la LPL de 1990. Además, se prevé que una vez transcurrido un mes sin haber sido notificada resolución alguna, el trabajador podrá considerar desestimada la reclamación a los efectos de la correspondiente acción judicial laboral (art. 125.2).

El presente estudio no pretende realizar un estudio pormenorizado de todos y cada uno de los aspectos que introduce la Ley 30/1992 que de una y otra forma inciden en el ordenamiento laboral, tal labor exigiría de un trabajo mucho más detenido, reposado y distanciado en el tiempo respecto de la entrada en vigor de la Ley. Nuestro propósito, mucho más modesto, se dirige a avanzar unas líneas de estudio sobre dichas repercusiones, haciendo especial referencia a dos aspectos de gran envergadura.

Uno de ellos se refiere a la introducción de los actos presuntos, regulados en los arts. 43 y 44, mecanismo que responde a una nueva concepción de la relación entre la Administración y el ciudadano, si bien no faltarán reacciones que miren con escepticismo la técnica adoptada para garantizar al ciudadano el derecho a una resolución expresa y en plazo. La trascendencia de esta reforma es tal que la Disposición Adicional 3ª establece un plazo para la adecuación de los procedimientos especiales, siendo necesaria la determinación del efecto estimatorio o desestimatorio que produzca la falta de resolución expresa.

El otro aspecto que nos ha resultado de interés es el referente a la reforma del sistema de recursos y silencio administrativo en vía de recurso, sobre todo porque uno de los aspectos más novedosos, el silencio positivo en vía de recurso contra resolución presunta desestimatoria, viene a dar una proyección general a la opción adoptada en 1980 por la LET (art. 51) en los expedientes de crisis. Dicha opción, que puede tener una explicación, en el ámbito laboral, relacionada con la necesidad de distanciar en el tiempo el conflicto y la autorización administrativa, puede o no tener la misma significación en otros ámbitos de la Administración; sin embargo, nos inclinamos a considerar que su justificación se vincula al objetivo de la ley en esta materia, que no es otro que garantizar un pronunciamiento expreso en plazo, y precisamente por ello, se trataría por esta vía de no premiar la doble inactividad de la Administración.

III. EL MECANISMO DE LOS ACTOS PRESUNTOS EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION LABORAL

La Disposición Adicional 3ª de la LRJ-PAC establece un periodo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, dentro del cual se habrá de llevar a cabo reglamentariamente la adecuación a la misma de los distintos procedimientos administrativos, siendo objeto de especial consideración la necesaria mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca.

Dejando al margen de este estudio algunos expedientes administrativos tales

actividad registral de la Administración Laboral, nos interesa detenernos concretamente en aquellas resoluciones en materia laboral consistentes en una autorización o actos administrativos con un cierto grado resolutivo, que, en este sentido se pueden asimilar, tales como las actuaciones administrativas que tienen su origen en acuerdos de los sujetos de las relaciones laborales (14).

Por otro lado, tampoco se pretende agotar el estudio de toda la actividad autorizante en el ámbito laboral; tal labor requeriría de una previa labor de sistematización de las competencias de la Administración Laboral, ya que no existe una norma que, con carácter general, defina tales competencias (lo cual rebasa con mucho el objetivo de este trabajo de carácter general) y, además, no revestiría utilidad, ya que la mayoría de ellas se remiten a la anterior LPA. Por tanto, nos limitaremos a hacer algunas consideraciones de aquéllas que nos parecen más significativas o que tienen alguna peculiaridad procedimental que pudiera requerir de una labor de adecuación.

1. La autorización administrativa para la apertura, ampliación o traslado de empresas o centros de trabajo

La Ley 30/1992 contiene tan sólo dos supuestos expresos en los que prevé el juego del silencio positivo, siendo uno de ellos el referente a las solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas y centros de trabajo, el cual merece algunas reflexiones dada su incidencia refleja en el ámbito de las relaciones laborales en cuanto afecta a la actividad de empresa.

Como es bien conocido, la liberalización de la actividad económica se inicia en el ámbito del Ministerio de Industria y Energía de la mano del RD 2135/1980, de 26 de septiembre, de liberalización industrial (15), el cual supone la eliminación de la autorización administrativa previa para la mayoría de las industrias, con algunas excepciones fundamentadas en el interés económico general y en la defensa nacional (16).

Continuando con esta línea y yendo más allá, el Gobierno dictó el RDL

(14) Para una distinción entre conceptos próximos al de autorización (aprobación, admisión, concesión...) vid. MARTIN MATEO, R., «Silencio positivo y actividad autorizante», *RAP*, sep-dic., 1965, pág. 205 y ss. (en especial, págs. 209 a 211).

(15) Publicado en el *BOE* núm. 247, de 14 de octubre de 1980, y desarrollado por Orden de 19 de diciembre de 1980. Este Decreto, que viene a culminar las primeras medidas de liberalización industrial iniciadas por el Decreto de 22 de julio de 1967 y por el Decreto de 25 de febrero de 1977, se dirigió principalmente a instrumentar el principio de libertad de empresa reconocido en la Constitución de 1978 (art. 38), definiendo un régimen de libre instalación, ampliación y traslado que propicie iniciativas económicas imprescindibles dada la coyuntura económica.

(16) El artículo 1.º del Decreto de 25 de febrero de 1977 establece:

1/1986, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales (17), en el que, tratando de orientar la política económica a las necesidades derivadas de nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, se contienen distintas medidas tendentes, fundamentalmente, a liberalizar nuestra economía y a agilizar los procesos de gestión en aquellos procedimientos administrativos que demandaban mayor eficiencia, el cual tuvo una especial incidencia en el ámbito laboral.

Entre otras medidas, el RDL 1/1986 introduce el régimen del silencio administrativo aplicable a las licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo. Se introduce, con carácter general, la técnica del silencio administrativo positivo (18), la cual da lugar a un acto de contenido idéntico y con los mismos efectos jurídicos que los propios de una resolución expresa, no obligando a los administrados a permanecer en una situación de inseguridad por la pasividad de los órganos administrativos (19), sin necesidad de denuncia de mora, una vez transcurrido el plazo de dos meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud y «siempre que los interesados presenten sus peticiones debidamente documentadas y éstas se ajusten al Ordenamiento Jurídico» (art. 1).

En cambio (y en este sentido yendo más lejos) la autorización de la Autoridad Laboral a que se refería el art. 187.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (D 2065/1974, de 30 de mayo), queda suprimida por el art. 6 de este RD-L. Este precepto sustituye la autorización de la autoridad laboral por una mera obligación de comunicación, dentro del plazo de los 30 días siguientes a la apertura o reanudación de actividad en los centros de trabajo, a la autoridad

(17) Publicado en el *BOE* de 26 de marzo de 1986 y convalidado por el Congreso en fecha de 8 de abril (*BOE* de 15 de abril).

(18) El silencio administrativo negativo, a diferencia del positivo, no constituye propiamente un acto administrativo, ya que, tal como viene siendo entendido por la doctrina y la jurisprudencia, se trata de una ficción creada en favor del particular ante la inactividad de la Administración, que, de otra manera, se vería impedido para acudir a los tribunales (es un no-acto del que no se deriva consecuencia jurídica alguna (al margen de las exclusivamente procesales), pues no es expresión de voluntad alguna de la Administración. Vid. al respecto, entre otros, VILLAR PALASI, «El silencio administrativo en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Actualidad Administrativa*, 1988-I, pág. 153 y ss., y GARCIA DE ENTERRIA Y T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 1986, pág. 550 y ss., GARCIA DE ENTERRIA, «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», *RAP*, nº 38, GARRIDO FALLA, «La llamada doctrina del silencio administrativo», *RAP*, nº 16, y FERNANDEZ PASTRANA, «Reivindicación del silencio positivo: reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas», *RAP*, nº 127, 1992.

(19) Sobre el ámbito de aplicación del art.1 del RDL 1/1986, vid. el comentario de MARTINEZ BARGUENO, «Las Medidas Urgentes Administrativas del Real Decreto 1/1986 de 14 de marzo», *Actualidad Administrativa*, nº 47, 1986, pág.

laboral competente, quien lo pondrá en conocimiento de la Inspección de Trabajo a los efectos de que ésta ejerza sus competencias específicas en materia de seguridad e higiene (20). En este sentido, es en el ámbito de la Administración Laboral donde con mayor intensidad se manifiestan los objetivos liberalizadores.

Por lo tanto, la actividad empresarial no está sometida a una autorización previa de la Autoridad Laboral; sin embargo, los procesos de constitución de empresas (de algunos sectores) están sometidos a autorización por parte de otros sectores de la Administración en virtud de normas administrativas que no inciden directamente en el ámbito de las relaciones laborales, aunque sí en la actividad de empresa.

Por tanto, es el régimen del silencio administrativo contenido en el art. 1 del RD-L 1/1986, aplicable a una serie de autorizaciones regladas relacionadas con los procesos de constitución de empresas (21), el que se ve directamente afectado por lo dispuesto en el art. 43.2 a) de la LRJ-PAC y el régimen de los actos presuntos. El mencionado precepto dispone lo siguiente: «Cuando en los procedimientos iniciados en virtud de solicitudes formuladas por los interesados no haya recaído resolución en plazo, se podrán entender estimadas aquéllas en los siguientes supuestos: a) solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo.» (22).

No cabe duda de que esta disposición viene a sustituir al art. 1 del RD-L 1/1986, afectando, por tanto, a autorizaciones administrativas no provenientes de la autoridad laboral, sin que, desde nuestro punto de vista, afecte o reinstaure la autorización en el campo de la Administración de Trabajo.

Ciertamente, la técnica del acto presunto, que, tal como se presenta en la Exposición de Motivos, pretende una «superación» de la doctrina del silencio administrativo, es una técnica novedosa y compleja para cuya comprensión será necesario esperar a cuál sea su interpretación, ya que supone, por un lado, el reconocimiento de efectos jurídicos automáticos por transcurso del plazo para resolver, el mantenimiento del deber de dictar resolución expresa y de no dictarla

(20) Este precepto fue desarrollado por la Orden de 6 de octubre de 1986, la cual fue modificada por Orden de 6 de mayo de 1988, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura previa o reanudación de actividades en los centros de trabajo.

(21) Tales como las licencias de implantación o reforma de industrias, previstas en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de julio de 1955, licencias de instalación de industrias calificadas como molestas, insalubres o peligrosas (D 2414/1961, de 30 de noviembre, y sus modificaciones), licencias y autorizaciones para la instalación, ampliación o modificación de empresas calificadas como potencialmente contaminadoras (arts. 55 a 66 del D. 833/1975, de 6 de febrero), licencias específicas correspondientes a la actividad empresarial incluidas en el régimen exceptuado (RD 2135/1980, de 26 de septiembre).

(22) No obstante, se plantea el problema de si han quedado derogadas implícitamente las disposiciones del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de julio de 1955.

si se emitió certificación de acto presunto, contando la Administración con un plazo de veinte días desde la solicitud de dicha certificación para resolver expresamente. Interpretación sobre el alcance del acto presunto que, entendemos, habrá de hacerse en clave de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, si no se quiere negar virtualidad a un mecanismo instaurado con la finalidad de garantizar los intereses de los particulares (23).

En cualquier caso, tal modificación extralimita nuestro objeto de estudio, el cual se limita a la intervención de la Administración Laboral en las relaciones de trabajo; siendo lo destacable su no aplicación a ésta y la continuidad en la línea liberalizadora de la actividad empresarial que conoce su máxima expresión en el ámbito de la Administración laboral, en el que la constitución de empresas se halla plenamente liberalizada.

Finalmente, dada su incidencia sobre el régimen de constitución de empresas, conviene hacer mención al documento de calificación empresarial (24), a cuya obtención están sometidas determinadas actividades industriales. Se trata de un expediente que no compete propiamente a la Administración laboral y que no consiste, propiamente, en una autorización ni en una actividad discrecional, ya que consiste meramente en una comprobación del cumplimiento de determinadas exigencias (art. 3 RD 3008/1978); al carecer de una regulación procedimental específica, el otorgamiento del DCE podrá entenderse concedido una vez transcurrido el plazo de resolución sin pronunciamiento expreso, art. 43.2 c) (si bien con los límites propios del acto presunto; fundamentalmente, la nulidad de pleno de derecho de los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, art. 62,f) LRJ-PAC).

2. Los expedientes de suspensión y extinción de contrato por causas tecnológicas o económicas y de fuerza mayor

Nos situamos ahora ante una de las intervenciones administrativas en el campo de las relaciones laborales consistente en una autorización más interesante desde el punto de vista del procedimiento.

(23) Sobre los problemas que el acto presunto puede representar para la seguridad jurídica, vid. GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, tomo II, págs. 261 y ss., y PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo, III: Bienes públicos y Urbanismo*, Madrid, 1988, pág. 367.

(24) Sobre la implantación del Documento de Calificación Empresarial, vid. la Orden de 3 de agosto de 1979, por la que el DCE se implanta en la construcción; Orden de 25 de octubre de 1979 y 6 de mayo de 1980, por la que se implanta en el sector de instalaciones eléctricas; Orden de 30 de junio de 1980, por la que se implanta en

Desde este punto de vista estos procedimientos se caracterizan por iniciarse a instancia de una de las partes de la relación laboral (indistintamente por cualquiera de ellas) y por su carácter contradictorio (tanto porque tienen su origen en la falta de acuerdo entre las partes como por las características que se observan en la tramitación). La intervención de la Administración consiste propiamente en un acto administrativo que viene a ampliar las facultades directivas del empresario mediante la técnica de la autorización que reviste aquí un cierto carácter arbitral (25), ya que la valoración del interés general se haya mediatizada por la del interés de las partes del contrato, habiéndose de considerar valoraciones no solamente jurídicas sino técnicas.

El art. 51 LET es un precepto fundamentalmente procedimental; se trata, además, de un procedimiento minuciosamente regulado, donde, una vez concluida sin acuerdo la fase de consulta, se detallan todos los aspectos procedimentales, tales como la documentación a presentar (art. 13 D.696/1980), la legitimación (51.2, pfo. 2º LET y art. 13 D.696/1980), la autoridad competente (art. 8 del D.696/1980, modificado por D.539/1985), la instrucción del expediente (art. 51.6 LET y 14 D.696/1980), la resolución y el plazo para resolver (art. 51.6 LET y art. 15 D.696/1980), sentido que ha de darse a la falta de resolución expresa (art. 51.6 LET), recursos, plazo para su interposición y sentido del silencio en la fase del recurso (art. 51.6, pfo. 2º y ss.).

Al margen de algunas cuestiones incidentales sobre las que la LRJ-PAC pueda incidir, tales como la entrada de los interesados en el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 y ss., los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración (tales como conocer la del estado de la tramitación, identificación de las autoridades y personal, uso de lenguas oficiales, no aportación de documentos que ya se encuentren en poder de la Administración... art. 35 y ss.), nos interesa detenemos más concretamente en las incidencias que sobre este procedimiento plantea la obligación de resolución expresa, la técnica de los actos presuntos, los plazos para resolver, el recurso que cabe interponer, sus plazos y el sentido que haya de darse al silencio en fase de recurso (según hubiera habido o no resolución expresa en la resolución de instancia).

En primer lugar, conviene hacer algunas observaciones sobre la *resolución administrativa expresa* (26). El art. 51.6 LET dispone un plazo de 30 días naturales a partir de la fecha de presentación de la solicitud (o de la subsanación

(25) Vid., en ese sentido, GONZALEZ DE LENA, «La intervención de la Administración en las relaciones laborales. Recopilación de posibles actuaciones administrativas», *RL*, 1990-I, pág. 980.

(26) El acto administrativo expreso que pone fin al expediente de crisis puede ser definido, tal como señala SANCHEZ-CERVERA SENRA, como un acto administrativo «concreto y especial, discrecional y definitivo, que participa de la naturaleza propia de las autorizaciones administrativas», que, como tal, implica la supresión de un obstáculo para que otros ejerciten una facultad. Vid. SANCHEZ-CERVERA SENRA, *RL*, 1990-I, pág. 980.

de defectos formales) para resolver la solicitud, el cual «no podrá ser suspendido ni prorrogado» (27).

La anterior LPA fijaba un plazo máximo de resolución de seis meses (art. 61), el cual se ha visto reducido, en aras a una mayor eficiencia de las Administraciones, a tres meses (art. 42.2 LRJ-PAC). Se trata, no obstante, de un criterio de referencia, ya que el mismo podrá ser desatendido vía reglamentaria, por lo cual la previsión estatutaria no requiere, en este aspecto, una adecuación a la Ley, siendo, por otro lado, significativa la aligeración de los plazos en estos procedimientos, tal vez por la urgencia y amplia proyección social del interés dilucidado (ya que estamos ante una resolución de dimensión colectiva); en este sentido, la práctica administrativa no se va a ver compelida a una mayor agilización en la tramitación de estos procedimientos (plazos que, a su vez, se reducen a la mitad en los supuestos en que el expediente afecte a empresas cuyo personal no exceda de cincuenta trabajadores o los trabajadores afectados no superen el cinco por cien del personal del centro).

Frente a la regla general del art. 57 de la LPA, que establecía la posibilidad de prórroga de los plazos establecidos a petición de los interesados, el art. 51.6 LET consagra la regla contraria (no suspensión e improrrogabilidad de los plazos); por lo tanto, las resoluciones extemporáneas serán «ineficaces» (28). En este punto, y en una primera lectura de la Ley 30/1992, parece deducirse un desajuste, ya que ésta dispone que «el vencimiento del plazo de resolución no exime a las Administraciones Públicas de la obligación de resolver», debiendo abstenerse sólo cuando se haya emitido certificación del acto presunto (art. 43.1, pfo. 2º). La certificación del acto presunto (29), imprescindible para hacer valer los actos presuntos tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona física o jurídica, pública o privada, al expedirse en un plazo de veinte días (art. 44.2), abre claramente la posibilidad a las resoluciones extemporáneas, ya que la finalidad de los actos presuntos no es dar sentido positivo a la inactividad de la Administración sino garantizar los derechos de los ciudadanos, siendo el fin último la consecución de una resolución expresa. Aunque el art. 51 no exige la denuncia de mora, no parece viable que este procedimiento pueda quedar al margen del régimen de los actos presuntos (cuya certificación viene a cumplir las veces de la denuncia de mora).

En caso de que *no se produzca resolución expresa* de la autoridad laboral en el plazo señalado, aquélla se entenderá denegada sin denuncia de mora (art. 51.6, pfo. 2º). En este punto tampoco parece observarse un desajuste entre la LET y la

(27) El art. 6.2 del D. 696/1980 establece un plazo de 5 días para resolver en los expedientes por fuerza mayor, lo cual se aparta del criterio establecido en el art. 51 LET.

(28) Vid., en este sentido la sentencia del TS (Sala 6ª) de 13 de abril de 1982.

(29) Junto a la ampliación de plazos (en veinte días) por la certificación de los actos

LRJ-PAC, ya que, aunque puede decirse que esta Ley sienta como principio general el silencio positivo, deja abierta la posibilidad de que en la normativa específica se invierta esta regla (es decir, se dé sentido desestimatorio a la inactividad de la Administración), tal como se desprende, a sensu contrario, de lo dispuesto en el art. 43.2 c) de la Ley (30).

En lo que se refiere a la adecuación en materia de recursos, conviene distinguir, tal como lo hace la propia LET y la LRJ-PAC, entre supuestos en los que hubo resolución expresa y aquéllos en los que se entendió denegada la autorización por silencio negativo:

En el primer caso, existencia de resolución expresa desestimatoria, el art. 51.6, pfo. 5º establece que habrá de estarse a la normativa general en materia de recursos. Por tanto, venía siendo de aplicación la LPA (arts. 113 a 119 y 121 a 125); según estos preceptos el recurso a interponer no era otro que el recurso de alzada, el cual habría de interponerse en el plazo de quince días, siendo el plazo de resolución tres meses desde su interposición (y en caso de no producirse resolución había de entenderse desestimado, confirmando la resolución de instancia y abriendo la vía a la jurisdicción). En este punto, es evidente que se producen ciertos cambios, aunque no desajustes, ya que la remisión de la LET se extiende a la normativa vigente en materia de recursos y no concretamente a la LPA; los cambios se reducen, pues, a una mera remisión a la nueva regulación en materia de recursos que, sustancialmente, suponen la sustitución del recurso de alzada por el denominado «recurso ordinario», la ampliación del plazo de interposición del recurso de quince días a un mes (art. 114.2) y la prohibición expresa de la *reformatio in peius* (art. 113.3). Se mantiene, sin embargo, el silencio administrativo negativo (art. 125 LPA), para el caso de resolución expresa en primera instancia, así como el plazo de tres meses para que opere la desestimación presunta.

En el segundo caso, recurso (antes de alzada, ahora ordinario) contra resolución denegatoria presunta en primera instancia, el art. 51.6, pfo. 2º, establece que, sin necesidad de denuncia de mora, el plazo para la interposición del mismo será de quince días. Tal disposición, entendemos, requiere un juicio de adecuación a la nueva Ley, por un lado, en lo referente al plazo para la interposición, ya que, tal como establece el art. 114.2, el mismo es de un mes

(30) Parece que el legislador contrae aquí la carga de regular en los distintos sectores de la actividad administrativa el efecto negativo del silencio, ya que, en caso contrario, se producirá el silencio positivo. Igualmente, parece razonable entender que dicha regulación habrá de proceder necesariamente de ley, pues, tal como señala SAINZ DE ROBLES, una ley que pretende disciplinar el procedimiento común con carácter de ley básica, «no puede tolerar el menoscabo de sus propósitos esenciales mediante el ejercicio de simples potestades administrativas», en «El silencio administrativo...», pág. 4. En este sentido, el art. 51 LET no plantea problema de adecuación ni sustantivo ni formal a la Ley; por el contrario, las normas anteriores a la Ley 30/1992, en las que no había ninguna previsión al respecto, siendo ello especialmente

(siendo un plazo imperativo, que en la redacción de la Ley no parece otorgar dispensa alguna para los procedimientos específicos), lo cual amplía las garantías de los ciudadanos. En lo referente a la necesidad o no de presentar la correspondiente certificación de actos presuntos, imprescindible para la eficacia de los mismos frente a la Administración o los particulares, podría plantearse, igualmente, un problema de adecuación, aunque nos inclinamos a considerar que no, ya que el silencio negativo no es un acto administrativo sino un no-acto, refiriéndose, además, el art. 44 de la Ley a la certificación de «los actos administrativos presuntos», no pudiéndose considerar el silencio negativo como un verdadero acto administrativo (31), no obstante, dando una interpretación más amplia a esta expresión, podría entenderse que tal certificación (o en su defecto, transcurridos los 20 días para su emisión) es necesaria para la interposición del recurso (32).

Especial comentario merece el cambio operado por la LRJ-PAC en el régimen jurídico del silencio administrativo en vía de recurso. Como es sabido, la LPA disponía en su art. 125.1 que un vez «transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado y quedará expedita la vía procedente». En cambio, la LRJ-PAC, aun manteniendo el mismo plazo para la resolución del recurso (tres meses) y el sentido negativo del silencio, con carácter general, tal como preveía el art. 125 de la LPA, introduce como novedad el silencio positivo (una vez transcurrido el plazo de resolución sin que el órgano administrativo competente dicte resolución expresa sobre el mismo) para el caso en que el recurso ordinario se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una resolución, por transcurso del plazo (arts. 117 y 43.3, b) LRJ-PAC). Esta opción normativa que evita premiar la doble inactividad de la Administración, ya conocida en el ámbito laboral, en concreto en el procedimiento que nos ocupa, adquiere con esta Ley una dimensión general, poniendo de manifiesto el papel pionero del ámbito laboral en la exploración de nuevas técnicas jurídicas (no obstante el plazo para que opere el silencio positivo sigue siendo sensiblemente inferior en el ámbito del expediente de crisis, 15 días, frente al plazo de tres meses previsto en el art. 117 de la Ley).

No obstante los desajustes que puedan observarse, lo cierto es que los recursos administrativos, por su propia naturaleza de procedimientos administra-

(31) Vid., en este sentido, por todos, y doctrina cit. VILLAR PALASI, «El silencio administrativo en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo...», op. cit., pág. 155.

(32) En cuanto a la estimación presunta del recurso, no se deriva del tenor literal de la Ley la exigencia de certificación del acto; sin embargo, dados los términos amplios del art. 44.1, parece recomendable su solicitud; igualmente, ha de observarse la inseguridad jurídica en la que queda el administrado frente a la Administración en los supuestos de resolución tácita favorable, dado que también la resolución por silencio positivo de los recursos está sometida al régimen de los actos nulos de pleno derecho, según dispone el artículo 62.f) de la Ley, lo cual lleva aparejada la posibilidad de la revisión de oficio en cualquier momento, previo informe favorable del Consejo de Estado o

tivos, se encuentran sometidos al proceso de adecuación de procedimientos del que el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 15 de enero de 1993 no los excepciona (33), por lo cual habrá de estarse a la espera de que se produzca la correspondiente adecuación.

Estas consideraciones, con la debida reducción de plazos, habrán de ser tenidas en cuenta en los expedientes de fuerza mayor y en los de suspensión por causas tecnológicas o económicas, así como en los procesos en que sea de aplicación (aunque sea parcialmente) el D. 696/1980, tales como el de modificaciones sustanciales, traslados, extinción de la personalidad jurídica del empresario y reconocimiento del derecho a prestación por desempleo de los socios de cooperativas de trabajo asociado; habiéndose de tener presente que en materia de traslados el silencio opera en sentido positivo (lo cual se adecúa a lo dispuesto en el art. 43.2 c) de la LRJ-PAC), siéndole de aplicación el régimen jurídico de los actos presuntos y su certificación.

3. El juego del silencio positivo en el campo de Administración laboral. Especial referencia a la concesión, denegación, renovación y no renovación administrativa del permiso de trabajo exigido a los extranjeros

Hemos tenido ocasión de advertir cuáles son las consecuencias que de la nueva regulación del silencio administrativo se derivan para los distintos sectores de la actividad administrativa: fundamentalmente, el juego del silencio positivo, salvo que en la correspondiente normativa se prevea expresamente lo contrario (tal como se desprende de una interpretación en contrario de lo dispuesto en el art. 43.2 c).

Tal modificación es especialmente relevante en el campo de actuación de la Administración Laboral, ya que gran parte de sus expedientes se venían rigiendo por las disposiciones de la anterior LPA, Ley en la que la regla general era la desestimación presunta, una vez transcurrido el plazo para resolver. Por tanto, habrá de tenerse presente tal modificación en expedientes administrativos tan variados como los de modificaciones sustanciales, autorización de menores de dieciocho años en trabajos prohibidos o de menores en espectáculos públicos, en jornada, en autorizaciones para la realización de horas extraordinarias nocturnas, pluses de distancia y de transporte, calificación del puesto y reconocimiento del plus por peligrosidad, penosidad y toxicidad, modificación del modelo oficial del recibo de salario, cierre de centro de trabajo por riesgo grave de accidente, extensión de convenios colectivos... entre otros.

(33) La Instrucción, 24 de febrero de 1993, de la Subsecretaría para las Administraciones Públicas, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo establecido en el apartado 2 es de aplicación a los recursos administrativos.

Aunque las consideraciones que puedan realizarse al respecto sean extrapolables a todos los expedientes que carecen de normativa de procedimiento específica (o que teniéndola no contengan previsión expresa sobre el sentido del silencio), hemos considerado especialmente interesante analizar cuáles puedan ser las incidencias y el alcance concreto de esta modificación en los expedientes de concesión de permiso de trabajo para extranjeros, dada la especial relevancia social de los mismos en una coyuntura de aumento del desempleo y de los movimientos migratorios de los que España comienza a ser un centro de atención.

El marco jurídico de la extranjería constituido, fundamentalmente, por la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (34), ha venido siendo calificado, en lo que a extranjería laboral se refiere, como un marco de un elevado grado de indeterminación jurídica (35) respecto del cual la jurisprudencia ha venido jugando un importante papel corrector, controlando el ajuste de la actividad administrativa a la ley y acudiendo a los convenios internacionales y a los principios constitucionales.

La concesión y renovación del permiso de trabajo es, sin duda, uno de los supuestos en que la Administración ejerce una potestad discrecional, donde, además, abundan los conceptos jurídicos indeterminados. No obstante, la potestad administrativa en el régimen general de extranjería laboral cuenta con una serie de elementos reglados (36), referidos, precisamente, al procedimiento a observar.

Respecto al procedimiento a observar, llama la atención el elevado grado de desarrollo que alcanza la normativa que lo disciplina en todas y cada una de sus

(34) *BOE* núm. 158, de 3 de julio. La LOEX ha sido desarrollada por el Real Decreto 1119/86, de 26 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley 7/1985, de 1 de julio (*BOE* núm. 140, de 12 de junio de 1986; corrección de errores, *BOE* de 23 de agosto)

(35) Indeterminación a la que contribuyen factores tales como la continua aparición de disposiciones menores, de escasa publicidad, que son reflejo de la política laboral del Gobierno, las contradicciones entre la LOEX y el Reglamento de Extranjería, la amplia discrecionalidad y protagonismo de la Administración y la abundancia de conceptos jurídicos indeterminados. Por otro lado, tampoco parecen haberse logrado los objetivos de control sobre el mercado de trabajo en relación con el trabajo desarrollado por extranjeros, tal como pone en evidencia el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros (*BOE* de 8 de junio de 1991). Vid. sobre la indeterminación del sistema, MOYA ESCUDERO, TRINIDAD GARCIA y CARRASCOSA GONZALEZ, *Régimen jurídico del permiso de trabajo de los extranjeros en España. Una lectura a través de nuestra jurisprudencia (1980-1992)*, pág. 15 y ss.

(36) Potestad discrecional supone que la ley no atribuye la potestad con determinación específica de todas y cada una de las condiciones para el ejercicio de la misma e implica una opción entre distintas alternativas jurídicamente igualmente correctas (entre indiferentes jurídicos); en cambio, la potestad reglada supone que «el proceso aplicativo de la ley no deja resquicio a inicio subjetivo ninguno, salvo la constatación

fases: iniciación (solicitud, arts. 44 a 48 del Reglamento LOEX: sujetos legitimados, lugar de presentación, forma, tiempo y efectos de presentación de la solicitud), detallada relación de la documentación a presentar para cada tipo de permiso (art. 50 Reglamento LOEX), fase de instrucción, momento en el que juegan un importante papel los informes que puede recabar la Autoridad Laboral y, en todo caso, los de la Oficina de Empleo, y la fase de resolución, siendo especialmente relevante la exigencia de que las resoluciones denegatorias hayan de ser necesariamente motivadas (art. 52.3 Reglamento LOEX).

Sin embargo, nada se dispone ni en la Ley ni en el Reglamento sobre cuál sea el sentido del silencio administrativo, por lo cual se entendería aplicable la LPA (art. 94). Con la entrada en vigor de la Ley 30/1992, cuyo art. 43.2.c) viene a derogar al art. 94 de la LPA, la concesión de permiso de trabajo se sumerge en el campo del silencio positivo, con todas las consecuencias que de ello se derivan para las políticas de mercado de trabajo en relación con el trabajo desarrollado por extranjeros en nuestro país (37).

Esta interpretación literal de Ley 30/1992, ha de ser matizada tanto por las limitaciones derivadas del régimen jurídico del silencio administrativo como de las disposiciones del Reglamento en materia de resolución.

En primer lugar, ha de tenerse presente que el régimen de los actos nulos de pleno derecho previsto en el art. 62 de la LRJ-PAC, incluye los «actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición», cuya concreción es de gran complejidad cuando la conditio iuris es un concepto jurídico indeterminado (cuando no sea aconsejable dada la situación nacional del empleo). Ello añade un mayor grado de inseguridad jurídica a la ya grave situación en que se encuentra quien adquiere un derecho por acto presunto frente a la adquisición por acto expreso, llevando, además, aparejada la posibilidad de su revisión de oficio en cualquier momento, previo dictamen favorable del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (art. 102.1). Todo lo cual deja a la Administración Laboral un arma contundente para frenar los efectos del silencio positivo en materia de concesión de permisos de trabajo, dejando a su alrededor un elevado grado de inseguridad jurídica que estimamos es un coste innecesario, pareciéndonos más adecuada una reforma normativa si de lo que se trata es de evitar el juego del silencio administrativo positivo.

y T. R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1990, pág. 452. Sin embargo, no hay discrecionalidad al margen de la ley, sino en virtud de ley y en la medida dispuesta por la ley; por ello, la misma no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto administrativo, tal como se señala en la Exposición de Motivos de la LJCA de 27 de diciembre de 1956.

(37) En relación con ello, conviene tener presente las líneas de política laboral en el marco de la extranjería que se contienen en los acuerdos de Schengen de 14 de junio de 1985 (*BOE* de 10 de julio de 1990), sobre supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, por los que España asume obligaciones reforzadas de control en las

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta el régimen de la certificación de los actos presuntos para que éstos tengan eficacia jurídica ante la Administración o cualquier otra persona (art. 44). Ello supone que quien no ha obtenido resolución expresa ha de obtener certificación de que no se ha querido emitir aquélla, lo cual añade una nueva carga sobre el administrado, el cual ha de obtener certificación de este hecho o acreditar que ha tratado de obtenerla sin resultado (38) (mientras que la LPA tan sólo exigía que se acreditase el transcurso de los plazos legales), a lo que ha de añadirse la ampliación de plazos para resolver dado que cabe resolución extemporánea en los veinte días para la emisión de la certificación y el no cómputo de la notificación (arts. 58 y 59).

Por otro lado, conviene destacar que si el D. 1119/1986 nada dispone del alcance del silencio para la solicitud de permiso, sí contiene especial regulación en materia de renovación de permiso. El art. 48 dispone que la presentación de la solicitud de renovación del permiso surtirá los mismos efectos que dicho permiso mientras no se resuelva el expediente, es decir, establece una vigencia provisional prorrogada para el caso de las renovaciones y no un silencio positivo propiamente dicho; por lo cual no parece que quepa una interpretación, a sensu contrario, en materia de concesión, habiendo de estar a la LRJ-PAC, en defecto de disposición expresa.

Igualmente, es de destacar la importancia que a la motivación y notificación de estas resoluciones administrativas se da en el D. 1119/1986. El art. 52.3 de esta norma emplea términos tales como el de «preceptiva resolución» que habrá de ser, en caso que sea denegatoria, necesariamente motivada y, en cualquier caso, notificada tanto al solicitante como a la autoridad gubernativa. Todo lo cual nos lleva a entender que existe en este reglamento un verdadero deber de resolución expresa de la Administración Laboral; no obstante, por loable que sea este intento, lo cierto es que la eventual inactividad de la Administración deja completamente indefenso al administrado que tiene derecho a tal resolución, siendo precisamente ésta la finalidad que tiene la institución del silencio administrativo y que, en el caso de que éste juegue en sentido positivo, constituye, además, un verdadero acto administrativo tácito, al cual, con todas las limitaciones señaladas, se le reconocen efectos jurídicos.

Por tanto, es especialmente importante, dada su transcendencia social, que el legislador, en el periodo de adecuación de procedimientos, delimite exactamente cuál sea el efecto del silencio administrativo ante la solicitud de permiso de trabajo, pues de lo contrario, y con un elevado grado de inseguridad jurídica, habrá de entenderse que rige el art. 43 LRJ-PAC, entendiéndose concedido, con todas las limitaciones señaladas, dicho permiso por acto presunto, pues no ha de olvidarse que, a diferencia del silencio negativo, el silencio positivo sí constituye un verdadero acto administrativo.

Consideraciones que, tal como se ha señalado, habrán de tenerse en cuenta en todas aquellas resoluciones que, al carecer de norma procedimental específica, venían rigiéndose por la LPA y que ahora pasarán a regirse por la Ley 30/1992.

(38) La negativa a expedir la certificación por acto presunto se considera falta muy grave