

Sobre la indiscutible expansión de la intervención administrativa en las relaciones laborales

On the unquestionable expansion of administrative intervention in labor relations

Jesús R. Mercader Uguina*

*Catedrático Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III de Madrid*

ORCID ID: 0000-0001-6301-6788

doi: 10.20318/labos.2023.7928

Resumen: En los últimos tiempos vivimos un fuerte repunte de la intervención administrativa en el mundo de las relaciones laborales. El presente estudio analiza las principales líneas de tendencia de este “intervencionismo de nuevo cuño” que ha encontrado en el arsenal sancionador contra la huida del Derecho del trabajo su ejemplo más claro. No obstante, factores como la fiebre registral; el renacimiento y reforzamiento de las formas de control en los procesos de reestructuración empresarial o, en fin, los usos de los sistemas automatizados de control por las autoridades públicas nos ponen delante un nuevo escenario que merece de nuestra atención.

Palabras clave: Administración laboral, control de procesos de reestructuración, plataformas profesionales, automatización, inspección de trabajo.

Abstract: In recent times we have experienced a strong rise in administrative intervention in the world of labour relations. This study analyses the main lines of trend of this “new type interventionism” that has found its clearest example in the sanctioning arsenal against the flight from Labour Law. However, factors such as registration fever; the renaissance and reinforcement of the forms of control in business restructuring processes or, finally, the use of automated control systems by public authorities present us with a new scenario that deserves our attention.

Keywords: Labour administration, control of restructuring processes, professional platforms, automation, work inspection.

*jesus.mercader@uc3m.es

I. Del repliegue al despliegue...

Hace más de 20 años tuve la inmensa fortuna de acercarme al proceloso mundo de la intervención administrativa de la mano del ahora Magistrado del Tribunal Constitucional, César Tolosa. Por aquel entonces nos embarcamos en la temeraria tarea de elaborar un “*Derecho administrativo laboral*” con el que buscábamos rastrear en el conjunto de problemas y situaciones que se planteaban cuando la Administración proyectaba su sombra sobre lo social¹. En ese camino contábamos con las siempre luminosas reflexiones de Aurelio Desdentado que, con su amplia concepción y comprensión del Derecho, se había venido acercando agudamente (y lo hizo con especial intensidad en ese momento) a esta materia desde distintas perspectivas.

En aquellos días las conclusiones que alcanzamos fueron dos: una formal y otra material. Desde la perspectiva formal, pudimos observar que, si bien las técnicas de intervención del Estado en materia laboral han sido a lo largo de la historia innumerables, en su origen, todas ellas se centraron en torno a un reducido grupo de categorías de una extraordinaria simplicidad: las autorizaciones, las órdenes, las sanciones y las prestaciones forzosas. Sin embargo, el crecimiento de la actividad ordenadora del Estado, unido a la rigidez conceptual de dichas categorías, determinó la proliferación de técnicas diversas destinadas a cumplir finalidades de distinta índole: Actividades de ordenación, autorización, conformación de derechos, arbitrales, prestacionales, promocionales o de fomento y, en fin, de policía.

Desde una perspectiva material, observamos que ese conjunto de funciones, que habían vivido momentos de expansión durante el régimen autoritario, iniciaron un proceso de contracción como consecuencia de la Constitución Española de 1978 y de la integración de nuestro país en la Unión Europea, factores ambos que supusieron un importante cambio cualitativo en la funcionalidad y orientación del papel de la autoridad laboral tanto en el ámbito de lo individual como de lo colectivo en las relaciones laborales. Tal proceso vino de la mano, en unos casos, de la promoción e impulso constitucional a la autonomía colectiva en nuestro modelo de relaciones laborales. En otros, del resultado de la tutela de la concurrencia mercantil y de la libre iniciativa empresarial. Y, en fin, en otras ocasiones como consecuencia del reforzamiento del papel decisor de la empresa en materias como los despidos colectivos y que llevó a la autoridad laboral a conservar únicamente competencias residuales durante el período de consultas en el que los protagonistas pasaban a ser el empresario y los representantes de los trabajadores. El resultado de todo ello fue lo que se calificó años después como el “indiscutible repliegue de la intensidad de la actuación de la autoridad laboral”².

Pero en los últimos tiempos asistimos a un nuevo repunte de la intervención administrativa en materia laboral: un “intervencionismo de nuevo cuño” que ha encon-

¹ J.R. MERCADER UGUINA, C. TOLOSA TRIBIÑO, *Derecho Administrativo Laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, 1ª ed; 2004, 2ª ed.

² Los entrecomillados pertenecen a J. CRUZ VILLALÓN, *Las transformaciones en las técnicas de actuación de la Administración Laboral*, TL, 2014, nº 125, p. 47.

trado en el arsenal sancionador contra la huida del Derecho del trabajo su más evidente exponente. No obstante, factores como la fiebre registral; el renacimiento y reforzamiento de las formas de control en los procesos de reestructuración empresarial o, en fin, los usos de los sistemas automatizados de control por las autoridades públicas nos ponen delante un nuevo escenario que merece de nuestra atención.

II. La fiebre registral y sus hobbesianas consecuencias: el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro, como ejemplo

A lo largo de los últimos años, cada vez con una frecuencia e intensidad mayor, las normas imponen a los sujetos privados un conjunto de deberes cuya finalidad común es la obtención, por parte de las Administraciones públicas, de datos de hecho relativos a la existencia, circunstancias o concretas actividades desarrolladas por los particulares. La actividad que cabe calificar de informativa posee un carácter instrumental, al servicio de otras técnicas de ordenación³ y la más significativa en estos tiempos es la registral hasta el punto que se ha producido una auténtica “fiebre” en el uso de este sistema como mecanismo de control del cumplimiento y aseguramiento de la eficacia de concretas líneas de acción social. Y es que las inscripciones registrales constituyen verdaderas cargas, en sentido técnico jurídico, de las cuales depende la posibilidad de beneficiarse de la protección que tales registros dispensan, pero también, como seguidamente veremos, pueden convertirse en una peligrosa arma arrojadiza en las luchas interempresariales.

El ejemplo más claro lo encontramos en el caso de los planes de igualdad y, en concreto, en el régimen de su registro establecido en el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro. Pese a los debates habidos en esta materia es claro que el registro del plan “se configura en nuestro ordenamiento como un trámite constitutivo, pues no es un mero requisito formal ni se practica a los solos efectos de conocimiento y publicidad del plan, sino que solo a partir de la inscripción en el registro, el plan de igualdad goza de virtualidad plena”⁴. Un carácter que ha sido, efectivamente, ratificado por el art. 8 e) RD Ley 1/2023 al establecer que, para poder ser beneficiario de las ayudas en materia de contratación, las empresas legalmente o convencionalmente obligadas a tener un plan de igualdad deberán contar con este y que tal exigencia “se entenderá cumplida con la inscripción obligatoria en registro público de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Real Decreto 901/ 2020”.

Las consecuencias de convertir el registro del Plan de Igualdad en llave necesaria para considerar cumplida la obligación legal no se han hecho esperar. Como es sabido, la normativa vigente, plenamente comprometida con el objetivo de que un número muy importante de empresas españolas (las de más de 50 trabajadores, en torno a 31.000 si

³ J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, CEURA, 1999, II, p. 260.

⁴ P. NIETO ROJAS, *Algunos problemas en la implementación de los planes de igualdad en las empresas. La falta de interlocución y el trámite registral*, El Foro de Labos, 9 de mayo de 2023.

bien los datos registrales también apuntan a que el objetivo está lejos de alcanzarse) se encuentren dotadas de este instrumento de tutela antidiscriminatoria, ha establecido un potente régimen sancionador que alcanza en el ámbito de la contratación pública su máxima expresión. Y es que el artículo 71 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, incorpora una verdadera prohibición de contratar para las empresas de 50 o más trabajadores que no cumplan con la obligación de contar con un plan de igualdad. Este efecto ha generado un apetito de conocimiento público y privado que viene a saciar el artículo 11 del Real Decreto 901/2020 que dispone que “la citada inscripción en el registro permitirá el acceso público al contenido de los planes de igualdad”.

Los efectos hobbesianos del conocimiento registral no se han hecho esperar y como agudamente se ha dicho: “los órganos de contratación pueden considerar la oportunidad de comprobación en el REGCON de la vigencia del plan de igualdad de licitador propuesto como adjudicatario, y a su vez las empresas concursantes competidoras pueden comprobar esa “vigencia” acudiendo a ese registro público, y convertirlo en arma de impugnación contra las adjudicaciones, en el caso de detectarse alguna irregularidad”. En resumen, “las empresas se han acostumbrado a utilizar el plan de igualdad (mejor dicho, los posibles problemas con éste) como un instrumento para atacar a sus competidoras en los concursos públicos, aprovechando las facilidades que supone tener un registro público”⁵.

III. Renacimiento y reforzamiento de las formas de control en los procesos de reestructuración empresarial

1. Uso de fondos públicos como fundamento de la resurrección de las autorizaciones administrativas en el sistema RED

Otro factor que pone de manifiesto el despliegue de la intervención administrativa viene de la mano de la resurrección de la autorización administrativa en el sistema RED. No deja de resultar llamativo que, en un contexto de progresivo repliegue de la intervención de la autoridad laboral en los procesos de reestructuración de empresas, resultado de las reformas de 2012 que eliminaron la exigencia de autorización en los ERTE y en los despidos colectivos por causas empresariales, se recupere también esta exigencia de autorización administrativa en un tipo de medidas laborales fundadas en causas típicamente económicas, productivas o técnicas. Sin duda, la razón de esta vuelta a una fórmula de intervención que ya se consideraba superada, responde a la fuerte implicación pública que atraviesa todo el modelo. Es una decisión política la que permite poner en marcha las medidas temporales de reestructuración y son fondos públicos los que permiten y garantizan el sostenimiento del Mecanismo RED. De ahí que el control por la autoridad laboral sea particularmente intenso a lo largo de todo el procedimiento, asegurando que

⁵ M. E. GUZMÁN, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, J. L. NORES ESCOBAR. *El registro del plan de igualdad: ¿declarativo o constitutivo?*, Periscopio Laboral y Fiscal, PWC quienes realizan un riguroso análisis de la recepción de esta cuestión en la doctrina de los tribunales de contratación administrativa.

las medidas laborales se adoptan en las condiciones legalmente previstas y que el acceso a las ayudas públicas responde efectivamente a la finalidad para las que están previstas.

Una decisión de la autoridad laboral que viene, hasta cierto punto, condicionada por el resultado del periodo de consultas, en la medida en que, si este ha concluido con acuerdo entre la empresa y la representación legal de las personas trabajadoras, se autorizará la aplicación del mecanismo⁶. A partir de tal autorización, la empresa podrá proceder a las reducciones de jornada o suspensiones de contrato en las condiciones acordadas. A la vista de los términos que utiliza el art. 47.bis.4 ET, la autorización parece que opera, en caso de acuerdo, de forma automática. Pero no resulta descartable que la autoridad laboral rechace la solicitud, no solo en los supuestos en que se aprecie fraude en la adopción del acuerdo sino también cuando se constate el incumplimiento de las condiciones requeridas por el Mecanismo RED, como puede ocurrir cuando se aprecie que la empresa no pertenece al sector sobre el que opera la activación del Mecanismo en su modalidad sectorial o en caso de ausencia de un plan de recualificación para los trabajadores en los casos en que este es exigible. A estos efectos puede resultar determinante el informe de la Inspección de Trabajo.

En caso de que el periodo de consultas hubiese finalizado sin acuerdo, cobra todo su valor la intervención de la autoridad laboral que deberá valorar las circunstancias concurrentes y estimar la solicitud si entiende que de la documentación aportada se deduce que la situación cíclica o sectorial temporal concurre en la empresa en los términos exigidos por el art. 47.bis ET. Por el contrario, de apreciarse que dichas circunstancias no han quedado debidamente acreditadas, desestimaré la solicitud impidiendo que la empresa aplique las medidas previstas. En suma, la autorización administrativa renace bajo la alargada sombra del control sobre el uso de los fondos públicos.

2. El papel de control de la Inspección de Trabajo en el despido colectivo: Cambios normativos mientras el gigante duerme

2.1. El informe de la Inspección de Trabajo en los despidos colectivos

Tras la reforma laboral de 2012 veníamos asistiendo a lo que en su día calificué como “el lento proceso de desintegración del control administrativo en los despidos colectivos”⁷. Fruto de este proceso había sido la desvalorización del papel del control de la ITSS sobre la causa en los despidos colectivos. Si bien con anterioridad a la citada reforma laboral

⁶ Más extensamente, J.R. MERCADER UGUINA, A, DE LA PUEBLA PINILLA, *El mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo: un marco permanente para la conservación del empleo en situaciones de crisis*, en Monereo Pérez, J.L. et alri (Dir.), *La reforma laboral de 2021: estudio técnico de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 2022, pp. 406-430.

⁷ Como titulaba el trabajo publicado en L. Parejo Alfonso, J. Vida Fernández (Coord)., *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*; Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, I., pp. 573-608.

tanto el art. 9.2 RD 43/1996, como el art. 12.2 RD. 801/2011 establecían que el contenido del informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social “deberá, en todo caso, ser comprensivo de las causas motivadoras del expediente de regulación de empleo en los términos previstos en el art. 51.1 ET”. La desaparición de la autorización administrativa llevó a considerar que, en estos casos, el informe de la ITSS solo debería efectuar un control formal de la documentación y procedimental, pero no valorar el fondo del asunto –el despido colectivo–, pues es claro que la calificación del fondo del asunto solo compete a la jurisdicción social. El Criterio Técnico 92/2012, dejó claro que “la ITSS no debe entrar a analizar la existencia o suficiencia de las causas alegadas por la empresa al despedir. Precisamente, el sentido de la reforma laboral, mediante la supresión de la autorización administrativa, es trasladar la determinación de la causa al empresario, en la medida en que se trata de cuestiones de gestión empresarial, correspondiendo en todo caso a la jurisdicción social la revisión de dicha decisión empresarial, sin que resulte por tanto oportuna la predeterminación del juicio por parte de la Administración”.

Como resumen, la STS 18 de marzo de 2014 (RJ 2014\1828) señalaba que “la actuación de la Inspección de Trabajo tiene un carácter informativo que conduce a la ulterior valoración por parte de quien juzga en instancia, como un medio probatorio más sin que quepa atribuirle efecto vinculante alguno y sin que pueda excluirse el análisis de los demás medios de prueba y, en suma, la necesaria convicción de quien juzga tras la valoración de todos ellos”. Y añadía, “precisamente la reforma legal operada en 2012 en materia de despido colectivo reorienta la función de la autoridad laboral, a quien asiste la Inspección de Trabajo. La función de ésta es de apoyo a la autoridad laboral que, a su vez, cumpla con la misión de advertir, hacer observaciones y recomendaciones a la empresa, quien resulta la única responsable de su seguimiento”. O, por expresarlo en los términos de la STSJ País Vasco 23 de junio de 2015 (AS 2015\1845), “estamos por tanto ante un control administrativo de fase previa, limitado a la posibilidad de recomendaciones o advertencias, subsanaciones o pareceres, con posibles funciones de mediación o asistencia, donde se ha hecho hincapié hacia la causa habilitante del despido colectivo con su conexión o causalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida extintiva, en un control jurisdiccional de la función de conexión que busca la concurrencia y constatación de unos determinados hechos y sus consecuencias jurídicas”.

Pero lo cierto es que la reciente reforma del artículo 51.2 ET efectuada por la Ley 2/2023, de 28 de febrero, de Empleo, ha venido a dotar a la Inspección de Trabajo de un papel relevante en la supervisión y el control de los despidos colectivos cuando obedecen a causas objetivas. Y es que el informe de la inspección, además de comprobar los extremos de la comunicación y el desarrollo del periodo de consultas, “*se pronunciará sobre la concurrencia de las causas especificadas por la empresa en la comunicación inicial, y constatará que la documentación presentada por esta se ajusta a la exigida en función de la causa concreta alegada para despedir*”.

La nueva redacción del art. 51 ET no solo faculta a la ITSS para que valore la realidad de la causa alegada en el procedimiento de despido colectivo, sino que establece la obligatoriedad de dicha valoración, que formará parte indefectiblemente, del contenido mínimo

del informe de la ITSS en estos casos. De este modo, se impone a la ITSS extenderse tanto sobre la verificación de los hechos en que consiste la causa como sobre su adecuada “conexión funcional” con el despido. No está de más recordar, como recientemente lo ha hecho Goerlich, que “desde la aprobación de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es claro que también los informes de la ITSS están amparados por la “presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras” a la que se refiere su art. 23. Pero esta presunción se limita a los “hechos reseñados” y no a su valoración jurídica. Desde este punto de vista, si los aspectos estrictamente fácticos a los que se haga referencia en el informe sí parecen vinculantes, sin perjuicio por supuesto de su posible contradicción por los interesados y de la libre apreciación judicial del conjunto del material probatorio, es claro que carecen de valor singular alguno las consideraciones que se incluyan sobre su proporcionalidad en relación con el despido”⁸.

Cuáles sean las consecuencias de esta nueva exigencia están todavía por ver. Pero lo que parece claro es que esta fórmula de control reforzado que ahora se otorga a la Inspección de Trabajo puede tener importantes consecuencias sobre los procesos judiciales que puedan producirse en esta materia y el referido informe puede convertirse en una pieza de alto significado a la hora de que los jueces y Tribunales valoren la concurrencia de causas para justificar el despido colectivo. Es evidente que ello no supone resucitar aquí la periclitada autorización administrativa pero lo que sí es claro es la simbólica recuperación para el control de la Administración de un espacio de la que está se había retirado.

En todo caso, la conexión de esta medida con la posibilidad interpretación realizada por el Tribunal Constitucional según la cual “la regulación legal no impide que en procesos individuales, el órgano judicial pueda dilucidar respecto de la realidad de las causas invocadas para justificar la referida medida colectiva, aunque se hubiera alcanzado un acuerdo con la representación de los trabajadores”(STC 140/2021, 12 de julio y STC 72/2022, de 13 de junio), viene a incorporar nuevos focos de potencial de litigiosidad en un territorio que, aunque ahora dormido, puede despertar de su sueño en cualquier momento.

2.2. El preaviso en los supuestos de cierre de centros de trabajo que supongan el despido de 50 o más personas trabajadoras

Una de las sorpresas más sobresalientes que trae en su seno el Real Decreto 608/2023, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, ha sido la introducción de un nuevo requisito formal en los procedimientos de despido colectivo. En concreto, la disposición final tercera que modifica del Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducciones de jornada, aprobado por el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, introduce en éste una nueva Disposición adicional sexta (Obligación de notificación previa en los supuestos de cierre) que viene a establecer lo siguiente:

⁸ J. M. GOERLICH PESET, *La nueva regulación del informe de la Inspección de Trabajo en los despidos colectivos: apuntes críticos*, El Foro de Labos, 13 de julio de 2023.

1. Las empresas que pretendan proceder al cierre de uno o varios centros de trabajo, cuando ello suponga el cese definitivo de la actividad y el despido de cincuenta o más personas trabajadoras, deberán notificarlo a la autoridad laboral competente por razón del territorio y al Ministerio de Trabajo y Economía Social, a través de la Dirección General de Trabajo.
Estas notificaciones se efectuarán a través de los medios electrónicos a los que se refiere la disposición adicional segunda, y deberán ser realizadas con una antelación mínima de seis meses a la comunicación regulada en el artículo 2. En el caso en que no sea posible observar esa antelación mínima, deberá realizarse la notificación tan pronto como lo fuese y justificando las razones por las que no se pudo respetar el plazo establecido.
2. Dichas empresas remitirán copia de la notificación a la que se refiere el apartado anterior a las organizaciones sindicales más representativas y a las representativas del sector al que pertenezca la empresa, tanto a nivel estatal como de la comunidad autónoma donde se ubiquen el centro o centros de trabajo que se pretenden cerrar.

La norma está cargada de interrogantes. La primera, su propia razón de ser. Una exigencia a caballo entre el control jurídico y político que nace al margen de cualquier mandato legal (¿ultra vires?). Originariamente incluida en el proyecto de Ley de Industria, decaída su tramitación con la disolución de las Cortes, el Gobierno ha aprovechado esta oportunidad para incorporarla por discretamente por vía reglamentaria ya que ni siquiera su explicativo Preámbulo menciona su existencia.

La nueva disposición, en una lectura bienintencionada de la misma, probablemente viene a involucrar, a través de una triple llamada tanto a la Autoridad laboral competente, como al Ministerio de Trabajo y Economía Social, como a las organizaciones sindicales más representativas y a las representativas del sector al que pertenezca la empresa, tanto a nivel estatal como de la comunidad autónoma donde se ubiquen el centro o centros de trabajo que se pretenden cerrar, en la búsqueda de medidas alternativas a los despidos pero ¿no hay demasiado público en un tema tan delicado?. Por otro lado, la norma exige que se produzca el cierre de uno o varios centros de trabajo y a ello se añade que debe suponer el cese definitivo de actividad, pero lo que a qué se refiere ¿al cierre de la empresa o del centro de trabajo?

El largo periodo de gestación (antelación mínima de seis meses) permite barruntar también complejos y conflictivos procesos. Bien es cierto, que la citada regla admite excepciones cuando *“no sea posible observar esa antelación mínima”*, circunstancia en la que *“deberá realizarse la notificación tan pronto como lo fuese y justificando las razones por las que no se pudo respetar el plazo establecido”*. ¿Qué consecuencia jurídica se genera si se incumple esa notificación previa o se notifica en un periodo inferior a seis meses? Pero la duda que más nos atormenta es si se esconde aquí un nuevo supuesto de nulidad del despido colectivo. Demasiadas preguntas...

III. El arsenal sancionador contra la huida del Derecho del trabajo: Poder de policía y control de nuevos sectores de actividad.

El incremento y el carácter excluyente de las facultades administrativas en el control y enderezamiento de los procesos considerados de huida del Derecho del Trabajo que se viene produciendo en los últimos tiempos han animado a nuestros poderes públicos a reforzar hasta la extenuación los mecanismos sancionadores frente a tales actuaciones. La lucha contra las economías de plataforma o las falsas cooperativas ha contribuido a reforzar los instrumentos para que tanto la Inspección de Trabajo como la Seguridad Social gocen de un verdadero arsenal de instrumentos de lucha que ha venido a desfigurar, en gran medida, las garantías de defensa empresarial

1. Una primera herramienta: La larga historia de la revisión de oficio en materia de actos de encuadramiento por incumplimiento de prescripciones legales sin proceso judicial

Ha sido criterio comúnmente aceptado que los actos de afiliación, altas y bajas y variaciones de los trabajadores en la Seguridad Social no son actos en sí declarativos de derechos sino, en todo caso, actos administrativos que generan expectativas de determinados derechos, en particular, las prestaciones que otorga el Sistema de la Seguridad Social cuando se cumplen los diferentes requisitos exigidos por cada una de ellas⁹. Precisamente, en atención a su carácter instrumental los actos de encuadramiento habían venido quedando excluidos del ámbito de aplicación del art. 146 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (en adelante, LJS).

El procedimiento de revisión de oficio de los actos de encuadramiento se encuentra concretado por una norma reglamentaria: el art. 55 Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social (RA). Su apartado 1 establecía que “*la inscripción, protección de las contingencias de trabajo y enfermedades profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, altas, bajas y variaciones obrantes en los sistemas de documentación de la TGSS no sean conformes con lo establecido en las leyes, en este Reglamento y demás disposiciones complementarias, si así resultare del ejercicio de sus facultades de control o por cualquiera otra circunstancia, dicho servicio común podrá adoptar las medidas y realizar los actos necesarios para su adecuación a las normas establecidas, incluida la revisión de oficio de los propios actos*”. El apartado 2 del precepto indica que “*las facultades de la TGSS para revisar, de oficio o a instancia de parte, sus propios actos (...) no podrán afectar a los actos declarativos de derechos, en perjuicio de los beneficiarios de los mismos, salvo que se trate de revisión motivada por la constatación de omisiones o inexactitudes en las solicitudes y demás declaraciones*

⁹ Sobre esta cuestión me detuve extensamente en J.R. MERCADER UGUINA, *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Pamplona, Aranzadi, 2017.

del beneficiario. No obstante, la TGSS podrá rectificar, en cualquier momento, los errores materiales o de hecho y los aritméticos de los actos regulados en este Reglamento”.

Se permite la revisión de oficio en todo caso y momento cuando nos encontramos ante errores materiales, de hecho, o aritméticos o en los casos en los que el acto de inmatriculación se haya dictado en virtud de omisiones, inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, y ello aun cuando afecte a actos declarativos de derechos. Por el contrario, el RA excluye de su regulación las revisiones de actos de inmatriculación que lleven consigo revisiones de actos declarativos de derechos en su inmensa mayoría de carácter prestacional. La duda se planteó en relación sobre el procedimiento de revisión de los actos de inmatriculación derivados de un error de derecho que posea consecuencias prestacionales.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de Tribunal Supremo introdujo importantes matices en las SSTs 8 de julio de 2014, (R^o 2628, 3416 y 3540, todos de 2012), considerando que los actos de encuadramiento constituyen un acto favorable, cuya revisión exige seguir un cauce distinto al previsto en los artículos 54 y 55 RA. Señala la Sala que *“debe tenerse presente que, en la legislación administrativa española, la distinción entre actos declarativos de derechos (o favorables) y los que no lo son –con una expresión algo pasada de moda, se habla a veces de “actos de gravamen” para referirse a los actos administrativos desfavorables al particular– es relevante fundamentalmente para trazar dos regímenes jurídicos distintos de revisión, tal como se puede ver claramente en los actuales arts. 102 y siguientes de la LRJPAC. Ello implica que, a los efectos que ahora interesan, todo acto de la Seguridad Social o es declarativo de derechos o no lo es: tertium non datur. Que determinados actos de la Seguridad Social deban ser caracterizados como “actos de encuadramiento”, teniendo una naturaleza constitutiva, seguramente será relevante en determinados supuestos; pero, a la hora de determinar cuál es el procedimiento (administrativo o jurisdiccional) a seguir para su revisión, lo decisivo en el orden contencioso-administrativo es si se trata de un acto declarativo de derechos o no”.* Y añade: *“Ni que decir tiene que la respuesta a este interrogante depende del contenido de cada concreto acto administrativo y, en particular, de que efectivamente amplíe el patrimonio o la esfera jurídica de su destinatario. En el presente caso, no cabe duda que la inclusión en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar presenta ventajas comparativas con respecto al Régimen General de la Seguridad Social, de manera que el acto de inclusión que las resoluciones administrativas recurridas trataban de corregir era indudablemente un acto declarativo de derechos a efectos del Derecho Administrativo”*”.

Llegados a este punto, se planteaba cuál era el procedimiento aplicable a la revisión de un acto de encuadramiento con efectos declarativos. Como la doctrina puso de relieve nos encontrábamos ante una suerte de callejón sin salida para la revisión de esta suerte de actos mixtos. Por un lado, el art. 146 LJS solo constituía vía adecuada de revisión cuando la misma afectase a un acto de encuadramiento que viniera unido indeliblemente al reconocimiento de un acto prestacional, toda vez que la impugnación y la revisión de actos de encuadramiento están excluidos del conocimiento del Orden Social, según dispone el art. 3 LJS. Por otro, “el art. 105.c) CE requiere que la ley formal determine el procedimiento a través del cual deben producirse los actos”, por lo que el procedimiento del RA no era resultaba vía hábil, lo que obligaba a acudir a los criterios

generales de revisión de los actos administrativos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰.

En este mar de dudas, comenzó a abrirse paso la lucha contra los falsos autónomos. A tal fin el procedimiento de altas, bajas y variación de datos de los trabajadores en la Seguridad Social establecido en el RA, fue objeto de modificación por el Real Decreto 997/2018, de 3 de agosto. En concreto, los artículos 31 y 35 del RA obtuvieron nueva redacción con el objetivo de evitar posibles maniobras unilaterales de las empresas, o trabajadores afectados, cuando la Inspección de Trabajo hubiera dado de alta en el Régimen General a trabajadores que de forma previa estaban en el RETA, imposibilitando llevar a efecto la baja de estos trabajadores sin un informe previo de la Inspección, y sin que ninguna variación sobre ellos, que se pudiera producir, tuviera efectos sobre sus cotizaciones hasta que no finalicen los procedimientos iniciados. El preámbulo de la norma deja clara su finalidad: *“determina la necesidad de garantizar que tales procedimientos tramitados de oficio puedan instruirse hasta su resolución en firme, sin verse obstruidos o afectados por actuaciones que pretendan distorsionarlos”*. De lo que se trata es, pues, de asegurar que *“no producirán efectos ni extinguirán la obligación de cotizar aquellas bajas y variaciones de datos formuladas por las empresas y, en su caso, por los trabajadores cuando afecten a los periodos comprendidos en las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que motiven la tramitación de procedimientos de alta y variación de datos de oficio, por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, respecto a los mismos trabajadores afectados por aquellas”*.

El último paso en este camino lo constituye el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas que parece venir a “matar dos pájaros de un tiro”: Por un lado, parece salir al paso del reproche de ilegalidad que puso de manifiesto la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Tribunal Supremo en las sentencias a las que nos hemos referido y, a su vez, de la línea doctrinal, representada por las SSTs de 11 de octubre de 2016 (R° 673/2015); de 29 de enero de 2019 (R° 2972/2016); de 15 de septiembre de 2021 (R° 4068/2019); de 27 de septiembre de 2021 (R° 3043/2020) y de 24 de enero de 2022 (R° 3236/2020), que sentó que la anulación del alta de un trabajador por no existir un verdadero contrato de trabajo debía seguir el procedimiento de revisión establecido en el artículo 146 LJS.

Un buen ejemplo es el que resolvió uno de los pronunciamientos de esa serie, la STS, también de la Sala Tercera, de 22 de febrero de 2022 (R° 2359/2020), en el caso de la simulación de la relación laboral de empleo doméstico trabada con nacional pakistání¹¹. La sentencia resuelve que la Tesorería no puede anular un alta previamente aceptada. De ese acto de encuadramiento derivan diversos derechos para la persona afectada y solo es posible dejarlo sin efecto presentando una demanda ante el Juzgado de lo Social. No cabe equiparar la eventual simulación de la relación laboral a la existencia de

¹⁰ A. TRILLO GARCÍA, *Actos de encuadramiento: afiliación, altas y bajas: ¿Se puede revisar de oficio un acto de encuadramiento?*, Revista de Información Laboral, 2015, nº 8, p. 96

¹¹ Un interesante comentario a la misma, A.V. SEMPERE NAVARRO, *La TGSS no puede revisar de oficio un alta aduciendo la inexistencia de la relación laboral*, Revista de Jurisprudencia Laboral - Número 2/2022

“omisiones o inexactitudes”. En suma, el artículo 16.4 LGSS no autoriza a inaplicar el régimen jurídico de revisión de los actos administrativos declarativos de derechos emanados de las Entidades gestoras de la Seguridad Social previsto en la LJS, por lo que en su caso corresponderá al legislador completar las excepciones establecidas en el apartado 2 de la citada LJS para coherente la normativa reguladora de la Seguridad Social con el principio de seguridad jurídica.

La modificación de los arts. 16.5, 138 y 139 LGSS viene a subsanar las anteriores limitaciones y a facilitar, por tanto, la revisión de oficio sin necesidad de proceso judicial ante el orden social¹². De este modo dice el art. 16.5 LGSS que: “Cuando, por cualquiera de los procedimientos a que se refiere el apartado anterior, se constate que la afiliación y las altas, bajas y variaciones de datos no son conformes con lo establecido en las leyes y sus disposiciones complementarias, los organismos correspondientes de la Administración de la Seguridad Social podrán revisar de oficio, en cualquier momento, sus actos dictados en las citadas materias, declarándolos indebidos por nulidad o anulabilidad, según proceda, conforme al procedimiento establecido en la normativa reglamentaria reguladora de las mismas, y dictando los actos administrativos necesarios para su adecuación a las citadas leyes y disposiciones complementarias”.

Esta nueva regulación, dice su preámbulo, evita que la impugnación de los actos de encuadramiento sea trasladada a la Jurisdicción Social y permite que se mantenga en la Jurisdicción competente para conocer de esta materia, la Contencioso-Administrativa. Con ello, en ningún caso se altera el derecho de empresarios y trabajadores a la tutela judicial efectiva ya que los actos que, en este sentido, se dicten por la Administración Pública podrán ser objeto de impugnación ante la referida Jurisdicción” No se olvide que el artículo 3 de la LJS especifica las “Materias excluidas” del conocimiento por parte de los órganos de tal orden y en su apartado f) menciona “las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores[....]”.

De este modo, sigue justificándose el RDL 1/2023, se evitan “colapsos y retrasos en la gestión administrativa y en las propuestas de la Inspección de Trabajo y *Seguridad Social en materia de lucha contra el fraude*”, así como el incremento de la litigiosidad y la carga de trabajo de los órganos judiciales de la Jurisdicción Social. En este sentido, se subraya que “*el número de movimientos de altas de trabajadores que han sido anulados por la Seguridad Social entre 2018 y 2021 por no corresponder a una actividad real han superado los 24.000, lo que supone que, “sólo en el ámbito de revisiones a consecuencia de simulaciones laborales o trabajos ficticios deberían haberse promovido en los cuatro años indicados más de 24.000 procedimientos judiciales”.*

¹² Un excelente análisis de esta evolución puede verse en J. L. LÓPEZ-TARAZONA ARENAS, *Un nuevo marco legal para la autotutela de la Tesorería General de la Seguridad Social*, Revista de Derecho Laboral vLex, 2023, nº 8, pp. 60-74.

2. Segunda herramienta: La desaparición del procedimiento de oficio

Una segunda herramienta vino de la mano de la Ley 2/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que suprime, en su disposición final novena, el apartado d) del artículo 148 LJS (si bien, conforme a la disposición transitoria quinta, el procedimiento de oficio previsto en dicho apartado seguirá siendo de aplicación respecto de aquellas demandas cuya admisión a trámite se haya producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Empleo, esto es, con anterioridad al 2 de marzo de 2023). Una reforma emboscada en la intrincada fronda de reformas que de forma tormentosa viene azotando lo laboral en los últimos tiempos.

El objeto de este proceso de oficio se encontraba en la calificación de la relación jurídica entre los afectados. Se abría en el caso de *“las comunicaciones de la autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en la letra f) del artículo 3, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora”*. En este sentido no podía solicitarse al juzgador una decisión que excediera de la declaración de la existencia o inexistencia de la relación laboral. En coherencia, se descartaba la posibilidad de debatir acerca de actos de encuadramiento o materia de Seguridad Social, dejando al margen las actas de liquidación que traigan su causa en estas actas de infracción, circunscribiéndose el ámbito de esta modalidad procesal a la naturaleza laboral o extralaboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora¹³. El art. 148 d) LJS establecía que: *“La sentencia firme se comunicará a la autoridad laboral y vinculará en los extremos en ella resueltos a la autoridad laboral y a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ante los que se impugne el acta de infracción o de liquidación”*. Una vez firme, en sede judicial, determinará el alzamiento de la suspensión del procedimiento administrativo de liquidación o sanción, así como el curso de dicho procedimiento. Una ralentización del debate que no era visto con buenos ojos por la administración en la medida en que se convertía, como ha señalado Goerlich, bien en una vía de paralización de los procedimientos administrativos (plataformas), bien en una directa revisión de las decisiones planteadas por las administraciones (cárnicas).

La supresión del procedimiento de oficio para la calificación como laboral o no de unas determinadas relaciones contractuales por parte de los órganos jurisdiccionales sociales *“refuerza los poderes administrativos y disminuye, muy sensiblemente, las garantías jurídicas de los administrados”* y es que *“la discrepancia acerca del carácter laboral o no de las relaciones controvertidas habrá de plantearse ya exclusivamente en vía administrativa y, posteriormente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa con motivo de la impugnación de las actas de liquidación (y de infracción) que hayan sido*

¹³ De este tema me ocupé en J. R. MERCADER UGUINA, *“Proceso de oficio y de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacionales, una lectura desde la Seguridad Social”*, en AA.VV. (Coord. A. Trillo) *Análisis de la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 149 a 202.

levantadas”. De este modo se “excluye el pronunciamiento previo de la jurisdicción social que, por especialización y por agilidad procesal, resulta mucho más conveniente y, por supuesto, mucho más adecuado desde el punto de vista de la seguridad jurídica”¹⁴. Las vías que quedan ahora para la discusión son mucho más estrechas y los efectos que pudieran derivarse de la apreciación por los Tribunales de la inexistencia de una relación laboral absolutamente inciertos.

3. Tercera herramienta: La contundente e inquietante garantía penal

Expansionismo punitivo e infracción del principio de última ratio se pone de manifiesto con la tercera de las herramientas de lucha contra la huida de la laboralidad: el nuevo art. 311.2 del Código Penal (CP) que establece la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando, de acuerdo con el cual serán castigados con penas de prisión de seis meses a seis años y multa de seis a doce meses: “Los que impongan condiciones ilegales a su trabajadores mediante su contratación bajo fórmulas ajenas al contrato de trabajo, o las mantengan en contra de requerimiento o sanción administrativa”.

En atención a las declaraciones de los responsables políticos y a lo propiamente expresado por el regulador, la reforma sería tributaria de la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, conocida como Ley Rider, en cuya disposición adicional vigesimotercera se introducía la presunción de laboralidad de aquellas personas que prestan servicios de reparto a través de plataformas digitales. Se trataría, por tanto, de evitar comportamientos renuentes a la inclusión en plantilla de los repartidores que prestan sus servicios a favor de las indicadas plataformas digitales bajo la amenaza de imposición de penas privativas de libertad. Un objetivo que subraya el Preámbulo de la norma al decir que: “La incorporación de las nuevas tecnologías a la organización del mercado de trabajo ha propiciado una forma de elusión de responsabilidades empresariales mediante el camuflaje jurídico del trabajo por cuenta ajena”. Pero lo cierto es que su redacción se extiende no solo a este ámbito, sino que resultaría de aplicación sino a cualquier sector de actividad o negocio. Esto es, podría aplicarse a otros sectores donde se recurre con cierta frecuencia a la contratación de autónomos; por ejemplo: los servicios profesionales, a los sectores sanitario, educativo y audiovisual o, por qué no, al propio sector tradicional del transporte. De igual forma, no solo es un mecanismo de lucha contra los falsos autónomos, sino que permitiría subsumir en el delito aquellas situaciones en las que, sin más, el empresario no rubrique con un trabajador el pertinente contrato de trabajo (becarios).

¹⁴ F. DURÁN LÓPEZ, *Un nuevo golpe a la seguridad jurídica*, https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/nuevo-golpe-seguridad-juridica

Lo más inquietante de la nueva regulación viene de su concepción abierta en la medida en que procederá la aplicación del delito cuando se mantengan las condiciones de falta de contratación laboral “en contra de requerimiento o sanción administrativa”. Este es, quizás, el extremo más cuestionable, toda vez que permitiría sancionar penalmente al empresario si éste no se aquietara al requerimiento o sanción administrativa y no se aviniese por tanto a rubricar un contrato laboral con el trabajador. El hecho de que de la existencia de un simple requerimiento o sanción administrativa (ambos actos de la administración no firmes y, por tanto, no sometidos a control judicial) pueda derivar la comisión de un delito sancionado con penas tan graves resulta más que cuestionable desde todas las perspectivas jurídicamente posibles.

Como ha señalado Lascurain¹⁵, “las primeras impresiones que despierta el nuevo delito son que “se trata de una intervención penal que es todo lo que no debe ser una intervención penal: no es precisa: ni lo es la pena (de seis meses a seis años de prisión: el máximo es doce veces el mínimo), ni está claro cuando concurre la ilegalidad, ni si basta con la ilegalidad, ni si se pena solo la contumacia en el mantenimiento de las condiciones ilegales; no es subsidiaria: ¿hace falta aquí el Derecho Penal?; ¿no estaremos utilizando los cañonazos antes de intentarlo con las flechas?; ¿por qué no empezamos con una infracción administrativa específica?; no es proporcionada: ¿prisión posiblemente no suspendible (de más de dos años) para un fraude de ley en el que no hay engaño al trabajador (si lo hubiera, estaríamos ante el tipo del artículo 311.1º CP)?”.

En conclusión, como ha señalado Durán, “las casualidades, en casos como este, no suelen existir y las reformas casi simultáneas del Código Penal y de la Ley de la Jurisdicción Social responden sin duda a un objetivo común, de reforzamiento de los poderes administrativos y de limitación de las garantías jurídicas de los administrados, en este caso de las empresas, que van a tener mucho más complicada la discrepancia con la Administración y que van a correr, en esa discrepancia, con riesgos mucho mayores”¹⁶.

IV. Soft law sancionador: La ola de los requerimientos cibernéticos

El Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2023¹⁷, tiene entre sus objetivos la modernización de la ITSS que pasa además por impulsar las nuevas tecnologías y el Big data en el diseño de las actuaciones inspectoras y por incorporar los perfiles necesarios para hacer frente a los nuevos retos que surgen con una mayor movilidad laboral, el trabajo en plataformas digitales, el comercio electrónico, las cadenas

¹⁵ J. A. LASCURAIN, *Más para el catálogo de excesos punitivos: el nuevo delito de camuflaje de la laboralidad*, <https://almacenederecho.org/>, 30 de marzo de 2023.

¹⁶ F. DURÁN LÓPEZ, *Un nuevo golpe a la seguridad jurídica*, https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/nuevo-golpe-seguridad-juridica

¹⁷ Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2023 (BOE de 3 de diciembre).

globales de suministro o las nuevas condiciones de trabajo. En concreto su Actuación 30.3 dirigida a desarrollar una estrategia más activa para reducir los comportamientos de incumplimiento y fraude precisa que: “Siguiendo los modernos métodos contra el fraude, entre los que se incluye la economía del comportamiento y el uso de tecnologías del Big data, la Inspección debe orientar las campañas para que incidan de forma más eficaz en la erradicación de ciertos incumplimientos normativos (fraude en la contratación temporal, a tiempo parcial, horas extraordinarias, etc.), combinando su labor de información y asistencia técnica”.

Dicha línea de actuación se ha materializado por el RDL 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo en su Disposición final cuarta modifica el párrafo a) del art. 53.1 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto y en Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que ha regulado el procedimiento para expedir un acta de infracción de forma automatizada¹⁸, si bien su definitiva concreción en los términos definidos por el art. 43 de esta última norma no se han materializado por el momento.

Mientras ello se concreta, los recursos tecnológicos de la ITSS se vienen utilizando para el desarrollo otros sistemas de menor intensidad sancionadora pero que están produciendo positivos resultados. Se trata del envío de comunicaciones (las famosas “cartas de la Inspección”) dirigidas a las empresas, sin más comprobación que el cruce masivo de datos, en las que se les informa de potenciales irregularidades en relación con la contratación de sus trabajadores, particularmente los contratos de duración determinada y de fijos-discontinuos. Igualmente, muchas Empresas de Trabajo Temporal y sus empresas usuarias han recibido estas cartas en las que se les informa de potenciales irregularidades en la contratación de determinados trabajadores, invitándoles a convertirlos en indefinidos. Incluye dicha carta la advertencia a los destinatarios de que podrían estar incurriendo en falta muy grave por cesión ilegal de mano de obra, con la sanción correspondiente.

En efecto, en dichas cartas se invita a subsanar la irregularidad potencial detectada y se advierte de la infracción que podría estarse cometiendo y de la sanción que ello lleva aparejada. Una técnica que es el resultado del uso del Big Data, los algoritmos y la Inteligencia Artificial por la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude de la ITSS, a través de la denominada “Herramienta de Lucha contra el Fraude” y que no debe confundirse con actas de infracción automatizadas dado que estas singulares actuaciones no constituyen el inicio de un procedimiento sancionador, frente al que deban formularse las alegaciones correspondientes.

¹⁸ Para un análisis integral de estas cuestiones me remito a J. M. GOERLICH PESET, *Decisiones administrativas automatizadas en materia social: algoritmos en la gestión de la Seguridad Social y en el procedimiento sancionador*, Labos, 2021, Vol. 2, nº 2, pp. 22-42.

Tales actuaciones carecen del carácter regulador típico que caracteriza los actos administrativos, por lo que las mismas equivalen a lo que se han calificado como requerimientos oficiales de hacer cuando existe una obligación legal previa. Como señala Bocanegra¹⁹, definido el acto administrativo como “toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos frente a terceros, dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria”, es, precisamente, por esa falta de carácter regulador por lo que no constituyen actos administrativos las recomendaciones o las advertencias que pueda hacer la Administración.

Dado que los actos de advertencia y recomendación que formula la autoridad laboral no son resoluciones administrativas, sino actos administrativos de trámite, y que no producen indefensión, no ponen término a procedimiento alguno y no causan perjuicio irreparable, no serían susceptibles de impugnación mediante recurso independiente, en virtud de lo dispuesto en el art. 112.1 LPACAP. La defensa frente a la acusación cibernética es inexistente...

V. A modo de conclusión: “Nada en exceso, nada en demasía”

Máxima de la prudencia que nos remite a los sabios griegos es la de: “nada en exceso, nada en demasía”. Sea como sea, encontrar el término medio no es tarea sencilla entre otras cosas porque no hay criterios generales, no hay fórmulas, para determinar dónde está el justo medio. El único criterio es la moderación, la medida, el no pasarse por exceso y el no quedarse corto por defecto. A lo largo de estas páginas hemos tratado de hacer balance de algunos excesos normativos que han puesto en juego a la Administración para hacer valer acciones políticas de largo alcance. Conviene reflexionar sobre ello, porque entendemos que el exceso de intervencionismo puede ser tan malo como el minimalismo cuando se busca una tutela equilibrada de los intereses de trabajadores y empresas.

¹⁹ R. BOCANEGRA SIERRA, *Teoría del acto administrativo*, Madrid, Iustel, 2005, p. 61.