

Jurisprudencia

JURISPRUDENCIA SOBRE EL PROBLEMA DE LA DOBLE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL EN MATERIA DE APLICACION DE LAS LEYES DE TRABAJO

Al examinar el contenido de las sentencias que son objeto de nuestro trabajo, dictadas por la Sala IV del Tribunal Supremo de fechas 20 de febrero de 1969 y 25 de enero del mismo año 1969, nos encontramos ante el interesante problema jurídico-procesal de la doble competencia administrativa y jurisdiccional en materia de aplicación de las leyes laborales, que ha suscitado y sigue suscitando en la actualidad problemas de interés para el estudioso del Derecho.

Analizaremos detenidamente cada una de ellas por separado debido a que, si bien ambas responden a un mismo problema, competencia o incompetencia de la Administración en las cuestiones laborales, observan características peculiares, dignas de atención separada.

1.º SENTENCIA DE 20 DE FEBRERO DE 1969
(Sala IV T. S.). R. 688

A) *Resumen de hechos*

1) En el año 1964 se formuló una demanda-consulta por un trabajador contra la Empresa S. A. Minas de F. ante la Delegación Provincial de Trabajo de Oviedo, cuyo *petitum*, en definitiva, era el siguiente: Obligación por parte de la Empresa de suministrar carbón al personal de la misma (pensionista, jubilado, etc.), siempre y en todo momento, cualesquiera que fuesen las circunstancias que concurrieren, a tenor de lo preceptuado en el artículo 80 de la Reglamentación Nacional de Trabajo en las minas de carbón de 23 de febrero de 1946 y 135 de la Ordenanza Laboral (Orden ministerial de 18 de mayo de 1964.

2) La Inspección de Trabajo de Oviedo, en su visita de rigor, comprueba el objeto de la reclamación del trabajador y levanta acta de infracción contra la Empresa, imponiéndole la oportuna sanción.

3) No conforme con la imposición de la sanción ni con el objeto que la motiva, la Empresa recurre el acuerdo de la Delegación de Trabajo, en alzada, ante la Dirección General de Ordenación del Trabajo.

JURISPRUDENCIA

4) La D. G. O. T., en fecha 18 de octubre de 1965, dicta resolución, confirmando los extremos de la Delegación de Trabajo, desestimando, en consecuencia, el recurso interpuesto.

5) Por la Empresa se interpone el oportuno recurso contencioso-administrativo ante la Sala IV del Tribunal Supremo solicitando fuese revocada la anterior resolución de la Delegación de Trabajo, motivadora de la litis, en razón a alegar que la obligación de suministrar carbón al personal de la misma será tanto en cuanto se den en la Empresa las circunstancias de normalidad lógicas en la relación laboral. Y como fundamento jurídico se aporta al expediente una sentencia de la Magistratura de Trabajo de Oviedo resolviendo un conflicto análogo, dictada en fecha anterior (14-VII-64), y en la cual se estiman las razones alegadas por la Empresa, absolviéndola de los pedimentos formulados.

B) Doctrina sentada en la sentencia

Al examinar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, el Tribunal Supremo aprecia que la actuación administrativa se ha producido con *incompetencia en la materia*, por cuya razón se declaran *nulas de pleno derecho* las actuaciones administrativas, así como el acta de infracción que determinaron las mismas en base a las siguientes razones:

1) No puede admitirse que asuntos que son competencia exclusiva de la Jurisdicción de Trabajo, por ventilarse en los mismos diferencias que pertenecen al mundo de la relación contractual entre Empresa y trabajador, referente, por tanto, al mundo de los derechos y obligaciones subjetivas, derivados del mismo contrato de trabajo, sean planteados asimismo ante la Administración, siendo, consiguientemente, posible posteriormente la revisión de su actuación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2) Que lo actuado no pertenece al campo de la Administración es claro, en razón a la materia objeto de la litis.

No existe, ni la Administración tiene *competencia genérica*, derivada del sentido tuitivo de la legislación social, ya que lo que se está litigando es objeto de un conflicto individual entre las partes y que ha de ser resuelto por la jurisdicción competente, que es la de Trabajo.

Al respecto hemos de decir que es, a nuestro modo de ver, en atención a este carácter tuitivo y proteccionista de la materia laboral, el que la Administración se involucre o interfiera en asuntos cuyas materias no son de su competencia, ya que en última instancia siempre se puede ver un «carácter tuitivo en sus actuaciones», sobre todo cuando actúa como policía imponiendo sanciones. Efectivamente, la persona u Organismo que impone sanciones siempre lo hace por defender un interés más o menos cercano. Pero ello puede llevar también a que esa misma potestad sancionadora sea usada «con abuso», entrometiéndose en campos que intrínsecamente pertenecen a otro mundo y a otra jurisdicción.

Por otro lado, en nuestro caso, tampoco se observa, en lo que concierne a la

actuación de la Administración, una *competencia específica* derivada de una norma concreta prevalente que justifique su intervención.

Por lo que se refiere a este terreno de la competencia específica de la Administración para aplicar las leyes laborales, es decir, cuando le viene marcada su competencia, porque así se lo atribuya una norma concreta prevalente, creemos que también se puede dar en la práctica, y de hecho se da, una intromisión en competencias que propiamente pertenecen al campo de la jurisdicción laboral. Esto ocurre cuando la Administración, supongamos, al tener que resolver sobre una materia específica (clasificación profesional) tenga previamente que resolver materias que a lo mejor no le competen, pero que le son necesarias para la mencionada resolución (como pudiera ser la previa aceptación de relación laboral). Pero este problema de la «cuestión previa en el proceso administrativo», sobre el cual es menester matizar y afinar mucho en atención a las consecuencias que de sus conclusiones podamos sacar será objeto de estudio aparte.

3) Pero aún nos queda por ver del análisis que estamos haciendo de la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo la *más importante razón*, que culmina su argumentación y que le sirve de base: la existencia de una sentencia de la Magistratura de Trabajo de Oviedo, dictada con anterioridad, pero en un supuesto análogo en cuanto a la materia y asunto, si bien diferente, en cuanto se planteó por otro trabajador, aunque de la misma Empresa.

Ante este antecedente, que emana, a juicio de la Sala sentenciadora, de la única jurisdicción competente, es decir, de la Jurisdicción de Trabajo en cumplimiento de sus funciones, su fallo por fuerza ha de vincular a la Sala si bien no en cuanto al fondo, es decir, en cuanto a que la Sala de lo Contencioso fallase en determinado sentido (igual que la jurisdicción de Trabajo), pues ello supondría la no dependencia de las respectivas Salas, sino en cuanto a la competencia de la misma, es decir, que habiéndose planteado con anterioridad un asunto ante la jurisdicción competente, la de Trabajo, si luego se plantea el asunto ante la jurisdicción administrativa, es claro que ésta debe declararse incompetente; de lo contrario, como acontece en el supuesto que estudiamos, sus actos serán nulos de pleno derecho.

C) *Consecuencias que se derivan de la doctrina sentada en la sentencia*

1) Competencia preferente de la jurisdicción de Trabajo en materia de aplicación de leyes laborales, en detrimento del frecuente abuso o invasión de los órganos de la Administración en dicha materia: «... lo debatido es una cuestión contenciosa dentro de la rama social del Derecho, propia de la Magistratura de Trabajo y no de la autoridad administrativa».

2) No admisión de doble jurisdiccionalidad administrativa y laboral en materia de aplicación de leyes laborales: «... si siempre es absurdo y hasta lamentable que un asunto decidido por la Jurisdicción de Trabajo sea después replanteado ante la autoridad laboral y la vía contencioso-administrativa...»

3) Declaración de incompetencia por parte de la Administración en razón a la

materia que se trata, declarándose su actuación en consecuencia nula e inoperante: «... No es posible lícitamente entender en este procedimiento que haya existido infracción de leyes sociales en general..., lo que consecuentemente impone la nulidad del acto administrativo impugnado...»

D) Consideraciones

Sin embargo, en el análisis de la sentencia estudiada encontramos que la Sala IV, al plantear el asunto de la incompetencia de la Administración, no examina con la suficiente amplitud, algunos, y claridad, otros puntos de interés, a nuestro modo de ver, de la materia que nos ocupa:

1) Cierta oscuridad por lo que respecta a la forma de plantear la vinculación de la sentencia de la Magistratura de Trabajo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, pues el primer considerando lo dedica plenamente a estudiar y plantear el fondo del asunto en cuestión, cuando lo de menos es el fondo, ya que en cuestiones de competencia e incompetencia (concretamente en este último) el fondo ni se entra a discutir, pues sería irrisorio el declararse primeramente incompetente y a continuación pasar a resolver el fondo del asunto de aquello mismo que se ha declarado incompetente.

Por ello consideramos que al plantear el tema, en cuanto al fondo, en su primer considerando resta claridad a lo que resulta ser luego el núcleo de la argumentación, si bien también es cierto que esto que hemos llamado defecto sólo lo es en la forma de plantearlo y de exponerlo, ya que se atenúa hasta casi desaparecer al leer el último párrafo del segundo considerando: «... resulta palmario que aunque se hiciera abstracción de la certeza del argumento concomitante que aduce el recurrente... por la propia trascendente significación de la resolución judicial y la paralela inoperancia del acto administrativo que la desconoce no es posible lícitamente entender en este procedimiento...».

2) Tampoco nos parece suficiente la argumentación en torno a que la litis por la cual se declara la Administración incompetente lo es por razón de la materia. Se habla en la sentencia de que: «... lo debatido es una cuestión contenciosa dentro de la rama social del Derecho...», pero no entra a especificar el porqué de esa competencia de la jurisdicción del Trabajo, sino que lo da por hecho al haber conocido ya esta jurisdicción. Sin embargo, creemos que hubiera sido positivo el analizar el porqué dicha materia, consecuencia de la relación contractual entre Empresa y trabajador, es materia específica y exclusiva de la jurisdicción laboral por derivarse de un conflicto individual entre las partes.

3) Tampoco se hace alusión en la sentencia al tema tan interesante, a nuestro entender, de que una de las causas para que la Administración pueda ejercer su potestad sancionadora ante conductas de Empresas que supongan infracción de leyes es necesario que previamente esas conductas efectivamente sean *antijurídicas*, pues de lo contrario no cabe la imposición de sanción alguna. En nuestro caso es evidente que al existir un precedente resuelto por la Magistratura de Trabajo, en el sentido fa-

JURISPRUDENCIA

vorable para la Empresa, ya presupone que no existe tal conducta antijurídica, y si no existe tal conducta antijurídica, ¿cómo puede procederse por la Administración a imponer sanción alguna?

Ello viene implícito en la argumentación de la sentencia, puesto que se da a entender desde sus considerandos, pero una mayor explicitación hubiera sido interesante.

2.º SENTENCIA DE 25 DE ENERO DE 1969

(Sala IV del T. S.) R. 330

A) Resumen de hechos

1) En el año 1964 se formuló una demanda-consulta por un trabajador contra la Empresa Altos Hornos de Vizcaya, S. A., ante la Delegación Provincial de Trabajo de Bilbao, en torno a un asunto de calificación de un determinado puesto de trabajo, y cuyo *petitum*, en definitiva, era el siguiente: «... el que, previa inspección de los hechos, se digne ordenar sea retribuido con idéntica percepción que los demás relevos de turno, o, en su defecto, se le asigne fuera de relevo».

2) La Inspección de Trabajo, en su visita de rigor, comprueba el objeto de la reclamación del trabajador, y la Delegación Provincial de Trabajo de Vizcaya, en resolución de 13 de enero de 1964, falla a favor del trabajador.

3) No conforme con la mencionada resolución, la Empresa Altos Hornos de Vizcaya recurre ante la Dirección General de Ordenación de Trabajo en alzada.

4) La D. G. O. T., en fecha 3 de abril de 1965, desestima el recurso planteado, confirmando la resolución de la Delegación de Trabajo.

5) Por la Empresa se interpone el oportuno recurso contencioso-administrativo ante la Sala IV del Tribunal Supremo en solicitud de que fuese revocada la resolución que se impugna y que es motivadora de la litis.

B) Doctrina sentada en la sentencia

Al examinar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, el Tribunal Supremo aprecia, y así lo declara, la *inadmisibilidad* del mismo por *falta de jurisdicción*, en razón a la materia a la que el mismo se refiere —calificación del puesto de trabajo del productor en cuestión—, por corresponder la misma a la jurisdicción laboral de las Magistraturas de Trabajo. Sin embargo, en la presente sentencia de la Sala IV se observan ciertas peculiaridades en relación con la anterior, puesto que, si bien en ambas se plantea la incompetencia de jurisdicción en razón a la materia, en la primera, es decir, en la de 20 de febrero de 1969, se declaran nulas las actuaciones de la Administración, en esta segunda sentencia, de 25 de enero de 1969, no se declara la nulidad de las actuaciones de la Administración, sino que, por el contrario, se declaran subsistentes, pero, en cambio, no se admite la posibilidad de admisión del recurso en la jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta resuelva, sino que,

por el contrario, lo que ésta hace es ordenar que, en ejecución de sentencia, sea remitida la resolución de la Delegación de Trabajo primitiva a la Magistratura de Trabajo, como única competente para la resolución material del asunto, ya que, en definitiva, se trata de un asunto conflictual entre trabajador y Empresa.

Pero analicemos detalladamente el contenido de los considerandos de la sentencia:

a) Es interesante en esta sentencia el *análisis histórico* que se hace de la intervención de los órganos administrativos estatales en la cuestión laboral, que divide en tres momentos fundamentales:

1) En un primer momento, la Administración, en materia laboral, asume *funciones reglamentarias*.

La Administración pública es prácticamente la única que regula las relaciones laborales entre Empresa y trabajador. En la época en que se dictan y establecen las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo y regulan las normas de los Reglamentos de régimen interior (arts. 1.º y 2.º de la ley de 16 de octubre de 1942). Es de hacer notar que en la sentencia se menciona la necesidad de que esta intervención no pueda dejar de existir, por razón de los intereses que están en juego.

2) En un segundo momento dicha función reglamentaria es sustituida en gran parte por la actuación de los propios interesados o grupos profesionales, los cuales van autoprotegiéndose cada vez más y pactan entre ambos sus relaciones de trabajo y derechos y obligaciones, resolviendo de esta forma muchas veces por ellos mismos sus propios conflictos. ¿Cuál es en este segundo momento la función de la Administración, visto lo anterior? Una *función legitimadora*, de los llamados convenios colectivos (los interesados pueden resolver a nivel profesional sus propios conflictos mediante pactos reguladores de sus relaciones laborales), que es asimismo consecuencia del carácter proteccionista y tutelar del Estado en esta materia. El Estado otorga eficacia normativa a este resultado de la actividad colectiva de pactación de los grupos profesionales.

3) Pero ambas funciones por separado no son excluyentes, sino complementarias, guardando cada una su peculiaridad característica, con lo cual llegaríamos a la conclusión (como así hace la Sala IV en la sentencia que se analiza) de que en un tercer momento se produciría una *coexistencia y conjunción* de ambas funciones reglamentaria y legitimadora de la Administración pública.

b) *Problema de delimitación de los campos administrativo y laboral en materia de legislación laboral.*

Es precisamente este carácter de conjunción de funciones por parte de la Administración, de que hablábamos en el primer párrafo, número 3, lo que ha ocasionado que en determinados momentos lo administrativo se haya involucrado en la jurisdiccional, impidiendo una clara delimitación de competencias entre uno y otro campo, de por sí claramente diferenciados.

Por ello, la Sala IV se tiene que plantear en muchos de los asuntos que le llegan para su enjuiciamiento, y antes de entrar a resolver sobre el fondo del mismo, esta triple problemática:

1) *Competencia específica de la Administración.*

Si el conflicto objeto de controversia es generador de una contienda posible entre:

- Un trabajador y Empresa, por una parte, y
- La Administración, conforme a Derecho público, por la otra.

Competencia que le viene atribuida, por otra parte, por una norma prevalente, que la hace posible.

Tal es el conocimiento de aquellas pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública que están sujetos a Derecho administrativo (artículo 1.º, párrafo primero de la ley de Jurisdicción contencioso-administrativa).

Consecuencias

— Al resolver de esta forma la Administración, y dentro de su competencia, se agota la vía administrativa.

— Y como consecuencia, se deja expedita la contencioso-administrativa para la respectiva revisión de la actuación administrativa.

2) *Competencia genérica de la Administración.*

Se produce cuando la actuación administrativa lo ha sido en razón al ejercicio de la actividad tuitiva o tutelar que le corresponde en esta materia.

Consecuencias

— La Administración aquí no tiene la calificación de parte en el conflicto.

— Por tanto, la decisión administrativa que se produzca agota la vía administrativa.

— Pero, en cambio, no abre la vía contencioso-administrativa, puesto que el carácter de la materia que se analiza es eminentemente laboral, y por tanto, conocible por la correspondiente jurisdicción de Trabajo. Tal es el significado del apartado A) del artículo 2.º de la ley de Jurisdicción contencioso-administrativa cuando habla de que «no corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa: ... aquellas otras (cuestiones) que, aun relacionadas con actos de la Administración pública se atribuyan por una ley a la jurisdicción social...»

3) *Incompetencia administrativa.*

Se trata, en último lugar, de comprobar si existe colisión de intereses individualizados entre Empresa y trabajador como consecuencia del contrato de trabajo; en una palabra, si existe un conflicto individual entre empleador y empleado, pues en caso afirmativo la jurisdicción competente es la laboral y no la contencioso-administrativa. Pero con la peculiaridad de que, si bien la jurisdicción contencioso-administrativa es incompetente para entrar a conocer el fondo del asunto, *ratione materiae*, no lo es en razón al carácter revisor de las actuaciones administrativas que ella tiene para

determinar la incompetencia de la Administración, y por tanto, declarar la nulidad de la actuación llevada a cabo al inmiscuirse en materia que no es de su pertenencia.

Así, en el artículo 1.º de la ley de Procedimiento laboral, y en su apartado 1.º, se dice «será competencia de la jurisdicción de trabajo: los conflictos que se produzcan entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo».

C) *Referencia a la sentencia que nos ocupa*

Una vez hecha esta introducción, en primer lugar histórica, y luego doctrinal de la cuestión que se va a resolver en torno a la posible competencia de la Administración, y siguiendo la Sala su propia argumentación, se encuentra con que, ante el problema que se le plantea, debe preguntarse en cuál de los tres grados a los que anteriormente hemos aludido se encuentra la actuación administrativa.

1) Si la Administración actuó en el ejercicio de sus funciones conforme al Derecho público le corresponde, quedando, en consecuencia, el acto sujeto a Derecho administrativo.

2) Si la Administración actuó en el ejercicio de sus funciones tuitivas o interpretativas que se le atribuyen.

3) Si se trata de un conflicto laboral individualizado entre Empresa y trabajador derivado de un supuesto incumplimiento de convenio colectivo o de contrato de trabajo.

1) *Con respecto a la primera faceta.*

¿Ha actuado la Administración en ejercicio de sus funciones conforme le corresponde a Derecho público?

Evidentemente, no, pues la cuestión debatida *como de* clasificación profesional se reduce a una «mera cuestión de nivelación de salarios del productor reclamante con otros trabajadores que realizan iguales trabajos, o de un cambio de turno de trabajo», lo cual no es lo mismo que aquello que la legislación y la jurisprudencia estiman como problemática concreta de clasificación profesional en sentido estricto, que la reduce a aquellas reclamaciones de los trabajadores, basada en que la categoría asignada no corresponde con la de aquellas funciones que efectivamente realizan. De lo cual se deduce que la problemática debatida ya no es pura ni típicamente administrativa.

Si hubiese sido el problema debatido de verdadera clasificación profesional en sentido estricto:

- a) La Administración hubiera actuado en ejercicio de sus funciones.
- b) Su actuación hubiera estado sujeta a Derecho administrativo.
- c) Su actuación hubiera sido posteriormente revisable en cuanto al fondo y en cuanto a la forma ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero, como ha quedado explicado, esta faceta ha quedado descartada.

2) *Con respecto a la tercera faceta.*

¿Se trata de un conflicto laboral individualizado entre trabajador y Empresa?

Tampoco puede calificársele así, puesto que no hay:

- Ni infracción de contrato de trabajo.
- Ni incumplimiento de convenio colectivo.

Si hubiese sido el problema debatido como un conflicto individualizado entre Empresa y trabajador:

- a) La Administración no sería competente.
- b) La competencia sería de la jurisdicción laboral (Magistratura de Trabajo, Tribunal Central, o en su caso Sala VI del Tribunal Supremo.
- c) Los actos administrativos que se produjesen en relación a él serían nulos de pleno derecho.

3) *Con respecto a la segunda faceta.*

¿Se trata de una actuación en virtud de las amplias facultades que la Administración tiene en materia laboral?

Efectivamente, en nuestro caso, la Administración ha actuado dentro del terreno de esta segunda faceta al tratarse de una cuestión de interpretación de convenio colectivo y estar en el ejercicio de sus funciones tuitivas o tutelares. Pero con la particularidad de que, si bien la Administración ha actuado dentro de su competencia, por ser en sí la materia laboral las situaciones concretas que se puedan derivar de la actuación administrativa, entonces deben ser resueltas ineludiblemente por la jurisdicción laboral. De lo cual se deduce que la primitiva resolución administrativa es válida y operante por haber sido emitida cuando la Administración actuaba dentro de sus funciones en plataforma y base, de lo que posteriormente, cuando surjan esas situaciones concretas, se resuelvan por la jurisdicción laboral.

Consecuencias

1) La Administración ha actuado dentro del campo de sus funciones, y por tanto, sus actos son válidos y operantes.

2) La materia en sí, sin embargo, es laboral:

- Nivelación de salarios.
- Cambio de turno de trabajo.

3) Pero, en base de las facultades interpretativas de la autoridad administrativa en materia de convenios colectivos (cuando se susciten dudas respecto a su sentido, significación y alcance), la Administración es competente, y en el ejercicio de sus funciones, pues, actúa con el carácter tuitivo que le caracteriza. «... evitar la discriminación entre trabajadores por anómala diferenciación de devengos». «... al no existir diferencia laboral que aconseje una discriminación retributiva debe estarse a lo pactado según el convenio».

4) Sin embargo, según se desprende de las conclusiones segunda y tercera, la juris-

JURISPRUDENCIA

dicción contencioso-administrativa no es competente para conocer del fondo del asunto, aun siendo válida la actuación administrativa, ya que al individualizarse el conflicto entre Empresa y trabajador la jurisdicción laboral es la única competente.

5) Pero previendo la Sala que al desestimar el recurso por incompetencia de la misma se perjudicaría el derecho de la parte, haciendo uso de la facultad de poder revisar la actuación administrativa anterior, así lo hace, subsanando las faltas en que aquélla pudo incurrir al no remitir a la Magistratura de Trabajo de oficio el testimonio de la resolución a que se alude, que cumpliera las funciones de demanda (impulsando así el desusado procedimiento de oficio), y por ello, en ejecución de sentencia, así lo ordena que se haga.

D) *Conclusión*

Al terminar el estudio de la anterior sentencia hemos de decir que nos parece una de las sentencias de cuantas hemos leído más claras y razonables sobre el problema arduo del examen de la dualidad de competencia administrativa y laboral en materia de aplicación de las leyes de trabajo por estos motivos fundamentales:

1) Por la claridad y detalle con que se razonan los tres posibles campos de actuación administrativa.

2) Porque dentro de este triple campo se concreta cuál es propiamente competencia de la Administración y cuál no lo es, así como cuáles actuaciones son revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa y cuáles no.

3) Porque se estudia claramente el problema de la posibilidad de actuación por parte de la Administración dentro de sus facultades y límites, y sin embargo, la no competencia, a su vez, para entrar en el fondo, de la Sala IV del Tribunal Supremo.

4) Porque la Sala IV no solamente razona el porqué de su incompetencia para resolver en cuanto al fondo, sino que, cumpliendo las funciones protectoras del Ordenamiento jurídico en general, subsana las posibles faltas, *encauzando el adecuado procedimiento*.

ROSA M.^a SÁEZ DE IBARRA TRUBBA