

## TRIBUNAL SUPREMO, SALA VI.—CUESTIONES SINDICALES

### SUMARIO :

*Inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical.*—Causas: I. *Actos no susceptibles de impugnación: Acuerdos del Tribunal Central de Amparo decidiendo en trámite de recurso de los Tribunales provinciales, sin que conste excepción reglamentaria y expresa* (arts. 60, c), y 22, c), del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto): 1. Las bases legales de la incompleta garantía judicial-sindical. 2. Ejecutoriedad o inejecución de los acuerdos firmes de los Tribunales Sindicales de Amparo: eficaces complementos de la incompleta garantía judicial-sindical.—II. *Incompetencia de la jurisdicción contencioso-sindical en cuestiones de índole civil* (art. 59 de la ley Sindical, y arts. 2.º, 4.º y 60 del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto): 1. La Organización Sindical y los particulares no sindicados: las relaciones contractuales de la Organización Sindical. 2. El contrato sindical, ¿nace una nueva categoría jurídica?

Persiste la sombría tónica de las inadmisibilidades en la jurisdicción contencioso-sindical. Su incompetencia *ratione materiae* y la calidad del acuerdo impugnado son ahora las causas justificativas de las inadmisibilidades falladas en estas dos sentencias emitidas por la Sala VI del Tribunal Supremo en el mes de octubre de 1973, que ponen fin al ejercicio de su función revisora del actuar sindical durante el pasado año (1).

### 1

ACTOS NO SUSCEPTIBLES DE IMPUGNACIÓN: ACUERDOS DEL TRIBUNAL CENTRAL DE AMPARO DECIDIENDO EN TRÁMITE DE RECURSO DE LOS TRIBUNALES PROVINCIALES, SIN QUE CONSTE EXCEPCIÓN REGLAMENTARIA Y EXPRESA (art. 60, c), y 22, c), del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto)

#### 1. Las bases legales de la incompleta garantía judicial-sindical

La segunda y última, por orden cronológico, de estas sentencias de la Sala VI del Tribunal Supremo —la de 15 de octubre de 1973— es, desde el punto de vista técnico, totalmente correcta y susceptible por ello de ser encuadrada en la línea más representativa de la prudente interpretación y aplicación que de la ley hacen los Tribunales de Justicia. Ciertamente, si voluntaria y expresamente, y sin razón

(1) Termina el mes de diciembre de 1973, y recibimos la correspondiente entrega mensual de Arauzadi, sin que la Sala VI decida ningún nuevo recurso contencioso-sindical.

justificativa alguna (2), el legislador no ha querido otorgar a los sindicatos y entidades sindicales una garantía judicial plena, conservando, por el contrario, parcelas de la actividad sindical al margen del control jurisdiccional, no pueden los jueces y tribunales establecer aquélla ni absorber éstas, rebasando los límites impuestos a su función interpretativa y aplicativa por la propia normativa legal y la clara intención del legislador en ella manifestada.

El artículo 58 de la ley Sindical, precepto del que arranca toda la regulación ulterior, exterioriza la *intento legislatoris* de recortar la revisabilidad judicial de los actos sindicales, proclamada con carácter general en su anterior precepto (3):

«Los actos que agotan la vía sindical, previo, en su caso, el recurso de reposición, y las decisiones del Tribunal Central de Amparo que no sean

(2) «Sin ninguna otra razón sustancial que la de la fuerza legal, el *quid nominis* de la Ley, así empeñada en la triste misión de negar el Derecho», dice GARCÍA DE ENTERRÍA refiriéndose al artículo 40 de la LJCA, funcionalmente análogo al artículo 22 del Decreto 2.077/1971, de 12 de agosto, al que seguidamente aludiremos. («La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo: poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos», en *RAP*, número 33, 1962, página 181.) Vid., en similar sentido, GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, tomo I, 2.ª edición, IFP, Madrid, 1964, págs. 149-152; tomo II, 2.ª edición, 1968, págs. 523-526; «Los principios fundamentales del Movimiento Nacional y la Administración pública», editorial del núm. 27 de la *RAP*, 1958, págs. XXIV-XXIX; GARCÍA DE ENTERRÍA: «El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos», en *RAP*, núm. 42, 1963, pág. 272, nota 16, y pág. 233, nota 54; E. VIVANCOS: *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, Bosch, Barcelona, 1968, pág. 142; TRUJILLO, QUINTANA y BORJA: *Comentarios a la ley de lo contencioso-administrativo*, tomo I, Santillana, Madrid, 1965, pág. 615. Las opiniones de estos autores, críticas en mayor o menor medida de la existencia de «materias excluidas» de la fiscalización contencioso-administrativa por determinación legal, son perfectamente trasplantables al orden contencioso-sindical, y el artículo 40 de la LJCA —objeto último de las mismas, si bien su asistematización obliga a distinguir entre sus seis diferentes apartados— perfectamente sustituible por el artículo 22 del texto orgánico y procesal contencioso-sindical.

Han sido los administrativistas los primeros que se han encargado de censurar y denunciar la reproducción, en el ámbito contencioso-sindical, del desafortunado modelo contencioso-administrativo de las llamadas «materias excluidas». Así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, pág. 207, nota 73; y SANTAMARÍA PASTOR: «Un año de jurisprudencia contencioso-sindical», en *RAP*, núm. 71, 1973, págs. 135-167.

Entre los laborlistas es, quizá, Alonso García quien ha adoptado una postura mayormente crítica frente a la jurisdicción contencioso-sindical, a la que resueltamente salifica de jurisdicción especial (*Curso de Derecho del trabajo*, 4.ª edición, Ariel, Barcelona, 1973, págs. 219-220).

Los sindicalistas, curiosamente, omiten toda referencia a ésta importante limitación de la revisabilidad jurisdiccional de la actividad sindical y, por ende, de las garantías de los sindicados: IGLESIAS SELGAS: *Comentarios a la ley Sindical*, Cabal Editorial, Madrid, 1971, pág. 324; GARCÍA-ABELLÁN: *Derecho sindical español (Estudio sistemático de la ley Sindical de 1971)*, SIPS, Madrid, 1972, pág. 351; J. MONTERO DE COZA: *Los tribunales sindicales de amparo y la vía contencioso-sindical*, Organización Sindical española, Madrid, 1972, págs. 68 y 110.

(3) Singularmente, en el artículo 54.

*dictadas en trámite de recurso de los Tribunales Provinciales, salvo que también se incluyan de manera expresa, podrán ser objeto de impugnación o revisión ante los Tribunales de Justicia, en vía contencioso-sindical, en la forma específica y con sujeción a los órganos judiciales competentes que se establezcan en las correspondientes Leyes orgánicas.»*

El artículo 22 del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto, por el que se regula transitoriamente el recurso en vía contencioso-sindical, dispone en su apartado c) que no se admitirá el recurso contencioso-sindical respecto de:

«... las decisiones del Tribunal Central de Amparo dictadas en trámite de recurso de los Tribunales provinciales, salvo los casos en que reglamentariamente y de manera expresa se autorice contra ellas el recurso contencioso-sindical» (4).

Consecuentemente, el artículo 60 del citado *corpus* reglamentario ordena, también en su apartado c), que, en tales casos no excepcionados reglamentaria y expresamente, «la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical» interpuesto.

(4) Parece oportuno señalar que el artículo 22 del Decreto tan repetidamente citado debe ser interpretado en su totalidad restrictivamente. A este respecto, habrá de tenerse necesariamente en cuenta la elaboración en torno al paralelo artículo 40 de la LJCA de la doctrina y de la reciente jurisprudencia administrativas, firmes en el intento de que ninguna parcela de la actuación administrativa quede exenta del control de los Tribunales. En concreto:

— El principio del *favor actionis* o *pro actione* (vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *El principio de la interpretación más favorable...*, cit., *in toto*).

— La fiscalización de los actos enumerados en tales preceptos, cuando se hubieren adoptado al margen de la competencia administrativa (o sindical, en su caso) o con defecto formal.

— La utilización de la nulidad de pleno derecho como «técnica de ruptura de los privilegios procesales de la Administración» y la delimitación de su ámbito en base a la noción de orden público (SANTAMARÍA PASTOR: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho público*, Instituto Estudios Administrativos, Madrid, 1972, págs 84 y 265 y sigs.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La doctrina de los vicios de orden público*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970).

— La exigencia de una norma con rango formal de ley para la exclusión válida de nuevas materias, en principio fiscalizables. Tal norma, además, ha de haber sido dictada expresamente con tal finalidad.

Por lo que hace al ordenamiento jurídico sindical, me parece también inexcusable subrayar la necesidad de una doctrina y de una jurisprudencia valientes que afronten con decisión la labor de ir reduciendo los excesivos e intensos privilegios con que aparece revestida la Organización Sindical en las normas reglamentarias, creadoras y reguladoras de su específico orden judicial. Volveremos sobre el tema más adelante, al comentar la sentencia de 9 de octubre del pasado año.

Por su parte, el artículo 27 del Decreto 2.305/1971, de 13 de agosto, sobre organización y procedimiento de los Tribunales Sindicales de Amparo, precisa las excepciones a aquel principio general de irrecurribilidad en vía judicial de las decisiones en segunda instancia del Tribunal Central de Amparo. Estas excepciones son, a su tenor, las siguientes:

- a) En las reclamaciones de contenido económico, cuya cuantía exceda de quinientas mil pesetas.
- b) Cuando afecten a materia electoral.
- c) Cuando se refieran a las garantías de los cargos sindicales electivos.
- d) Cuando conciernan a la suspensión o privación de los derechos de sindicado.
- e) En los demás casos en que, por disposición reglamentaria expresa, se autorice dicho recurso» (5).

El juego legislativo es ciertamente sorprendente. La inicial consagración legal de las garantías se desvirtúa mediante una importante modificación sustractiva a la cláusula general de competencia: las decisiones del Tribunal Central de Amparo dictadas en apelación de los Tribunales provinciales no son revisables ante los Tribunales de Justicia. Posteriormente la sustracción puede corregirse, es cierto. Pero, y esto es lo paradójico, por *vía reglamentaria*. «Resulta así —señala Fernández Rodríguez (6)— que queda al arbitrio de los "controlados" la extensión del control judicial de sus actos» (7). Con toda probabilidad se encuentra aquí la explicación de la exclusión legal, tan censurable, por supuesto, que creo huelga todo otro comentario al respecto.

Esta reflexión viene directamente suscitada por la lectura de la sentencia de 15 de octubre de 1973 (8). El supuesto de hecho que contempla es el siguiente:

La Junta Rectora del Grupo Autónomo Provincial de Instalaciones Eléctricas del Sindicato del Metal de Málaga, en su reunión celebrada el 6 de noviembre de 1970, adoptó el acuerdo de privar del carnet de Empresa con responsabilidad (9) a don An-

(5) Esta última vía aún no ha sido utilizada.

(6) *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, cit., pág. 207, nota 73.

(7) El Decreto 2.305/1971, de 13 de agosto, sobre organización y procedimiento de los Tribunales Sindicales de Amparo, en cuyo artículo 27, como vimos, se contienen las primeras correcciones a la señalada exclusión, se elaboró, según señala su exposición de motivos, teniendo en cuenta las directrices relativas a la organización y el procedimiento de dichos Tribunales acordadas por la Comisión Permanente del Congreso Sindical en su reunión del día 14 de julio de 1971. Dicho texto reglamentario fue informado favorablemente por el Comité Ejecutivo Sindical. Y, obviamente, se propuso al Consejo de Ministros por el ministro de Relaciones Sindicales.

(8) Ref. Ar. 3.733.

(9) La Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de abril de 1969 (BOE del día 6 de junio) estableció el «Carnet de Empresa con responsabilidad» para el ejercicio de las actividades industriales de fontanería e instalaciones de saneamiento y de instalaciones y reparaciones eléctricas, con el fin de «ofrecer una mayor responsabilidad y solvencia en las instalaciones y, al propio tiempo, lograr un mayor control de los instaladores existentes, con todo lo cual ha de obtenerse una mayor garantía

tonio Graciano Regadera, y darle de baja como Empresa de instalaciones eléctricas encuadrada en dicho Sindicato, «por irregularidades en el trabajo conforme a las

en los trabajos, tanto en el campo profesional como en el económico» (exposición de motivos).

Su artículo 1.º califica la posesión del citado Carnet de *indispensable* para el ejercicio de las referidas actividades industriales en cualquier punto del territorio nacional. En sentido negativo, el artículo 2.º determina que da falta de carnet no permitirá la adjudicación de obras por contrata del Estado, provincia o municipio, organismos dependientes de los mismos, *ni de los particulares*, sin más excepciones que las determinadas en el artículo 4.º de esta Orden. Tales excepciones, de tipo subjetivo, son las dos siguientes:

a) El Estado, la provincia o el municipio y los organismos de ellos dependientes no necesitan proveerse del referido carnet cuando realicen obras por administración.

b) Tampoco precisan el carnet de responsabilidad las Empresas industriales o agrícolas, de naturaleza distinta a las de fontanería e instalaciones, que por administración realicen trabajos de instalaciones o reparaciones para sus propias actividades o en edificios donde tengan sus oficinas y servicios o viviendas de sus empleados.

El carnet ha de solicitarse «del Sindicato Provincial del Metal respectivo, correspondiente al lugar donde la Empresa ... tenga su domicilio social o donde radique la dirección o gerencia de la misma» (art. 5.º), y su expedición está condicionada a un requisito que podríamos denominar de «aptitud profesional», y a otro de naturaleza económica: el titular de la Empresa, o alguno de los trabajadores adscritos a ella, debe poseer los conocimientos profesionales precisos para dedicarse a las actividades industriales de instalaciones eléctricas; además, el titular de la Empresa o la propia Entidad han de tener la capacidad económica adecuada para el desenvolvimiento de la actividad [art. 3.º, 3, a) y b)]. Adicionalmente, se exige a las Empresas ya establecidas el justificante de que sus trabajadores disfrutaban de todos los derechos que por su trabajo les otorgan las disposiciones laborales y de previsión social en vigor» (art. 6.º, 2).

La expedición del carnet profesional correspond' al presidente del Sindicato Provincial del Metal, con el refrendo de la Delegación Provincial de Sindicatos, y oído el parecer de las Juntas Social y Económica del propio Sindicato (art. 7.º). Los carnets expedidos han de ser visados anualmente por el propio Sindicato que los expidió, exigiéndose para ello las mismas condiciones que para su concesión inicial. Asimismo, las consecuencias de la falta de visado son idénticas a las de la no tenencia del carnet (arts. 9.º y 10).

El incumplimiento empresarial de la obligación de estar en posesión del carnet de empresa con responsabilidad, debidamente visado, es sancionable por los Delegados de Trabajo, quienes pueden llegar a proponer al Ministro de Trabajo la paralización de las actividades industriales de las Empresas infractoras (art. 11).

Por su parte, el Decreto 3.677/1970, de 17 de diciembre, sobre responsabilidades y sanciones por actividades fraudulentas en la contratación y empleo de trabajadores, dispone en su artículo 4.º: «Las Empresas que contraten o subcontraten con otras la realización de obras o trabajos correspondientes a su propia actividad deberán exigir a éstas que se hallen en posesión del carnet de Empresa con responsabilidad, en los supuestos en que esté legalmente previsto, y que los subcontratistas estén al corriente en el pago de las cuotas de la Seguridad Social. En todo caso la Empresa principal será *solidariamente* responsable de las obligaciones contraídas por la sub-

tablas de rendimiento establecidas por dicha Junta Sindical de instalaciones eléctricas» (10).

La Empresa sancionada formuló recurso de reposición ante el citado Grupo Sindical Provincial de Instalaciones Eléctricas, que le fue denegado ratificándose, en consecuencia, el anterior acuerdo.

El Tribunal de Amparo Provincial de Málaga confirmó, con fecha 15 de julio de 1971, el acuerdo del Grupo de Instaladores Eléctricistas del Sindicato Provincial del Metal de Málaga.

El 7 de julio de 1972 el Tribunal Central de Amparo resolvió estimar el recurso de apelación interpuesto por el señor Graciano Regadera contra el acuerdo del Tribunal Provincial de Málaga, revocando éste y anulando el del Grupo de Instaladores Electricistas (11). El fallo del Tribunal Central contenía, además, el siguiente pro-

contratista con sus trabajadores y con la Seguridad Social durante el período de vigencia de la subcontrata.»

El tratamiento doctrinal del carnet de Empresa con responsabilidad —su imposición en la relación jurídica laboral desde la posición del empresario— está todavía por hacer, debido probablemente a su paulatina implantación por sectores de la actividad productiva. MARTÍN VALVERDE, que ha realizado un excelente análisis del referido Decreto 3.677/1970, de 17 de diciembre (interposición y mediación en el contrato de trabajos, en el núm. 91 de esta REVISTA, julio-septiembre 1971, páginas 17-76), no presta, sin embargo, atención al tema. Tan sólo ALONSO OLMA le dedica algunas palabras al tratar de la capacidad jurídica y de obrar del empresario. En ésta, precisamente, una de las novedades de la 3.ª edición de su *Derecho del Trabajo*, Madrid, 1974, págs. 78-79.

A nivel meramente informativo, puede consultarse el *Estudio sobre la eficacia de los carnets de Empresa con responsabilidad del Sindicato Nacional del Metal y procedimiento para obtención de una mayor efectividad*, elaborado por la Unión Nacional de Empresarios del Sindicato Nacional del Metal, Madrid, 1973.

(10) Términos literales del primer «resultando» de hechos probados del Acuerdo del Tribunal Central de Amparo, de 7 de julio de 1972, cuya consulta me ha sido amablemente facilitada en la sede del propio Tribunal. Tales irregularidades en el trabajo consistían, según el referido Acuerdo, en «venir realizando [la Empresa sancionada] la acción y venta clandestina de boletines de instalación eléctrica a personas o Empresas carentes del carnet de Empresa responsable en contra de los intereses del citado grupo» de Instaladores Electricistas del Sindicato Provincial del Metal de Málaga.

(11) Los principales puntos argumentales del estimatorio Acuerdo del Tribunal Central de Amparo fueron los siguientes:

1.º Considera el Tribunal Central de Amparo que, si bien la Orden de 10 de abril de 1969, que regula el carnet de Empresa con responsabilidad en electricidad y fontanería, no establece expresamente la facultad de la Organización Sindical para proceder a la privación del carnet —y sí a su concesión o denegación—, tal facultad compete a la Organización Sindical, «pues aparte de que sería absurdo que por no estar regulada tal materia en esta actividad pudiera llegarse a la conclusión de que las Empresas pueden faltar impunemente a las obligaciones que a las mismas impone la posesión del carnet, no puede dejarse de considerar que quien tiene facultades para conceder debe tenerlas para privar del mismo en los casos que... lo haga necesario la conducta del empresario».

2.º Estima el Tribunal Central de Amparo que sólo quien tiene facultades para conceder el carnet las tiene para retirar el mismo, habiéndose de seguir para ello

nunciamento: «El presente acuerdo es firme en la vía de amparo y contra el mismo puede interponerse recurso contencioso-sindical ante la Sala VI del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses a partir del siguiente día de su notificación» (12).

la tramitación de un expediente en que necesariamente habrá de oírse a la Empresa interesada, permitiéndosele la aportación de cuantos medios de prueba convenga a la mejor defensa de su derecho, «pues aunque tal procedimiento no se encuentra regulado en la Orden de 10 de abril de 1969..., cosa lógica por cuanto que... no está prevista la privación del carnet, es principio general de derecho que nadie puede ser condenado sin ser oído y ello en el correspondiente expediente sancionador que se prevé siempre en materia de imposición de sanciones y, sanción es, y precisamente la más grave que puede imponerse a un empresario, la privación del carnet de Empresa con responsabilidad, criterio conforme en todo al principio establecido en la Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de agosto de 1960, que regula... el carnet de Empresa con responsabilidad en materia de locales de espectáculos y que... es la única que prevé expresamente la suspensión, retirada o anulación del carnet con-  
cedido».

3.º Estableciéndose en el artículo 7.º de la Orden de 10 de abril de 1969 que la concesión del carnet de Empresa responsable corresponde al presidente del Sindicato Provincial del Metal, con el refrendo del delegado Provincial de Sindicatos, y oído el parecer de las Juntas Social y Económica del Sindicato Provincial del Metal, considera el Central de Amparo que «para adoptar el acuerdo de privación del mismo ha debido seguirse... un procedimiento análogo al de la concesión, es decir, ha debido primero instruirse expediente sancionador y someter el mismo para su resolución al presidente del Sindicato Provincial del Metal, quien previamente debe oír a las Juntas Social y Económica del respectivo Sindicato Provincial, y su decisión requiere el refrendo del Delegado Provincial...».

4.º Como en el presente expediente la decisión de privar del carnet profesional al recurrente se adoptó por la Junta Sindical del Grupo de Instaladores Electricistas, con la conformidad del presidente del Sindicato y la firma del delegado Provincial, pero sin oír a las Juntas Social y Económica y sin instrucción del expediente previo, la referida decisión adolece de vicios formales que, a juicio del Tribunal Central de Amparo, determinan la procedencia de su anulación; ello «sin perjuicio de que se instruya, si procede, nuevo expediente... cumpliendo las garantías y formalidades a que se alude en los fundamentos jurídicos anteriores».

(12). Olvidando la inimpugnabilidad de su decisión, aplicaba el Tribunal Central de Amparo, con toda corrección, el artículo 36 del Decreto 2.077/1971: «El plazo para interponer el recurso contencioso-sindical será de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición, si es expreso.» Como las decisiones de los Tribunales Sindicales de Amparo están exceptuadas del recurso de reposición, previo al contencioso-sindical (art. 32, 1.º), cuya formulación en estos casos no puede intentarse ni tan siquiera con carácter potestativo (art. 32, 2.º), la notificación del acuerdo resolutorio del propio recurso en vía de amparo es la determinante a efectos del cómputo del plazo hábil para la interposición del contencioso-sindical. En efecto, el apartado 3.º del artículo 36 dispone: «En los casos en que no sea preceptivo el recurso de reposición, el plazo de dos meses deberá contarse: a) Cuando el acto impugnado deba notificarse personalmente, desde el día siguiente al de la notificación.»

A la vista de los preceptos que acabo de citar del Decreto 2.077/1971, me parece inexplicable la afirmación de MONTERO DE COZAR de que en la vía contencioso-sindical «el recurso de reposición es trámite obligado en todos los casos, contrariamente a lo establecido en el procedimiento contencioso-administrativo, cuya utilización, según los

El Grupo Provincial de Instaladores Electricistas de Málaga interpone ante la Sala VI del Tribunal Supremo recurso contencioso-sindical, pretendiendo la declaración de no ser conforme a derecho la resolución recurrida del Tribunal Central de Amparo, de fecha 7 de julio de 1972, y su anulación y, en su virtud, la total confirmación de los acuerdos del Tribunal Provincial de Amparo de Málaga, de fecha 15 de julio de 1971, y los del Grupo de Instaladores Electricistas del Sindicato del Metal de dicha provincia, de 6 de noviembre de 1970.

La Organización Sindical demandada se opone a las pretensiones del demandante en su escrito de contestación a la demanda suplicando, por su parte, sentencia que declare la inadmisibilidad del recurso interpuesto o, en otro caso, lo desestime y absuelva a la Organización Sindical de la demanda contra ella formulada.

El Tribunal Supremo desestima el recurso contencioso-sindical interpuesto.

Ponente de dicho fallo fue el magistrado señor Valle Abad.

Considerando: Que la pretensión deducida en la demanda tiende a que se declare no ser conforme a derecho el acuerdo adoptado por el Tribunal Central de Amparo, el 7 de julio de 1972, "anulándolo totalmente y, en su virtud, confirmándose en su totalidad los acuerdos del Tribunal Provincial de Amparo de 15 de julio de 1971 y, por ende, los del Grupo Provincial de Instaladores Electricistas de Málaga de 6 de noviembre de 1970"; términos literales de la pretensión evidenciadores de que el acuerdo impugnado fue dictado por el Tribunal Central de Amparo decidiendo en apelación del Tribunal Provincial, y así, en efecto, resulta tanto de los hechos que la demanda expone, como del expediente administrativo, implicando ello un claro supuesto de inadmisibilidad a tenor del artículo 22, c), en relación con el 6o, c), ambos del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto, pues no consta excepción reglamentaria y expresa de la regla general.

Considerando: Que esta concreta causa de inadmisibilidad originada en no ser susceptible de impugnación el acto recurrido se convierte en causa de desestimación, sin que a ello se oponga el que el acuerdo recurrido del Tribunal Central de Amparo advierta que contra él puede interponerse recurso contencioso-sindical ante esta Sala, y que el Grupo Sindical recurrente lo haya interpuesto, pues la mención equivocada de proceder un recurso que el Ordenamiento niega no autoriza su interposición.

Considerando: Que no se aprecian razones de temeridad o mala fe a efectos de condena en costas.

Fallamos: Desestimando el recurso contencioso-sindical interpuesto a nombre del Grupo de Instaladores Electricistas, del Sindicato Provincial del Me-

supuestos que se contemplan, es potestativa. (Los Tribunales Sindicales de Amparo y la vía contencioso-sindical, cit., pág. 67). Máxime cuando el propio MONTERO DE OZAR, páginas más adelante, reproduce el señalado artículo 22 del Decreto 2.077/1971 (páginas 171-172).

tal, de Málaga, contra el acuerdo adoptado el 7 de julio de 1972 por el Tribunal Central de Amparo y mediante el que, resolviendo en apelación, revocó el acuerdo del Tribunal Provincial de Málaga de 15 de julio de 1971, sin hacer condena en costas.»

2. *Ejecutoriedad o inejecución de los acuerdos firmes de los Tribunales Sindicales de Amparo: eficaces complementos de la incompleta garantía judicial - sindical*

Creo necesario llamar la atención sobre un aspecto de la nueva regulación procedimental de la vía de amparo que considero de la mayor trascendencia. Me refiero al hecho de que las decisiones del Tribunal Central de Amparo dictadas en apelación de los Tribunales Provinciales son, salvo excepción, jurisdiccionalmente irrevisables. Son, en consecuencia, firmes. Firmes y ejecutivas. «Las resoluciones firmes de los Tribunales Sindicales de Amparo serán obligatorias y tendrán carácter vinculante en su respectivo ámbito de aplicación», ordena el artículo 30, 1.º del Decreto 2.305/1971. La ley Sindical afirmaba ya el carácter ejecutivo de las disposiciones, actos y acuerdos de los organismos sindicales, siempre que se hubieren adoptado por el órgano judicial competente y sin vicios de forma o procedimiento (13). La ejecutividad en cuanto cualidad de los actos, decisiones o acuerdos sindicales presupone, por tanto, su perfección o validez y es sinónimo de eficacia, de obligatoriedad. Los actos sindicales, genéricamente considerados tienen fuerza obligatoria. Pero es que, además, las resoluciones de los Tribunales Sindicales de Amparo, en particular, han sido revestidas por el citado Decreto 2.305/1971 de «la fuerza necesaria para su ejecutoriedad» (14). En consecuencia, estos específicos actos sindicales son, además de ejecutivos, ejecutorios (15). El Tribunal de Amparo, «cuando la naturaleza del procedimiento lo re-

(13) Su artículo 49 reza como sigue: «1. Las disposiciones, actos y acuerdos de los órganos sindicales estarán sometidos al ordenamiento jurídico general. 2. Para su plena validez habrán de reunir las siguientes condiciones generales: a) Haber sido adoptados por el órgano judicial en cada caso competente; y b) Ajustarse a las normas de procedimiento y a los requisitos formales y de notificación y publicidad que legal, reglamentaria o estatutariamente se establezcan. 3. Las disposiciones, actos y acuerdos de los órganos sindicales adoptados en materia de sus respectivas competencias, con las condiciones y requisitos a que se refiere el apartado anterior, serán obligatorios y tendrán carácter vinculante en su respectivo ámbito de aplicación.»

Vid. las precisiones que formula FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, cit., págs. 201 y sigs., en relación con este precepto y con la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos sindicales.

(14) Exposición de motivos del citado Decreto 2.305/1971.

(15) Sobre la eficacia de los actos administrativos pueden consultarse, además de los tratados y manuales generales, los siguientes trabajos: GONZÁLEZ PÉREZ: «Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos», en *Revista Crítica de Derecho Económico*, núm. 30, 1964, págs. 706-724; GUATA: «Eficacia del acto administrativo», en *RAP*, núm. 26, 1968, págs. 159-179; GARRIDO PALLA: «La eficacia de los actos administrativos en la nueva ley de Procedimientos», en *RAP*, núm. 26, 1968, págs. 237-239.

Un sugestivo análisis de las relaciones entre decisión ejecutoria y proceso revisor efectúa PARADA en su estudio «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso con-

quiera..., podrá instar su ejecución en la forma establecida en los artículos 103 y siguientes de la ley de 17 de julio de 1958» (art. 30, 4.º).

Las consecuencias que se extraen de esta declaración legal son ciertamente importantes: por un lado, tales pronunciamientos sindicales quedan coercitivamente equiparados a los actos administrativos, disfrutando así del tratamiento jurídico privilegiado propio y exclusivo de estos últimos; de otro, los organismos que dictan dichos pronunciamientos —los Tribunales Sindicales de Amparo— alcanzan el *status* de supremacía de la Administración pública, utilizando las prerrogativas y técnicas distintivas de ésta: la acción de oficio o ejecución forzosa de sus actos, sin necesidad de impetrar el auxilio de los Tribunales de Justicia.

No hay que decir que la cuestión no radica tanto en los privilegios de estos «órganos internos sindicales de carácter predominantemente arbitral» (16) como en su reverso: las garantías de los sindicados y entidades sindicales. Privilegios y garantías son, en efecto, términos antitéticos en constante pugna. El incremento de aquellos lleva aparejado, inevitablemente, el debilitamiento de los medios de control y defensa que asisten a los particulares. Y es indudable que «la estrechez de la vía de amparo desde el punto de vista de su revisabilidad jurisdiccional» (17), la ejecutoriedad de las resoluciones firmes de los Tribunales Sindicales de Amparo o, en otros casos, su posible suspensión o inexecución (18), colocan a la Organización Sindical en clara posición de

tencioso», en *RAP*, núm. 55, págs. 68-112, que, como es sabido, dio lugar a la interesante polémica con NIETO: «Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo», en la misma Revista, núm. 57, 1958, págs. 9-33; y PARADA: «Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo», en la misma Revista, núm. 59, 1959, págs. 41-70.

(16) Así son definidos los Tribunales Sindicales de Amparo por el artículo 1.º de su actual Decreto regulador.

(17) SANTANARÍA PASTOR: *Un año de jurisprudencia contencioso-sindical*, cit., página 145.

(18) La suspensión o inexecución de las resoluciones de los Tribunales de Amparo se encuentra regulada en el artículo 31 del Decreto 2.805/1971. En los siguientes términos: «El ministro de Relaciones Sindicales, con carácter extraordinario y previa audiencia del Comité Ejecutivo Sindical, podrá decretar la suspensión por plazo indeterminado o la inexecución de los acuerdos de los Tribunales de Amparo en los siguientes casos:

Primero. Peligro de trastorno grave del orden público o de la convivencia sindical.

Segundo. Detrimiento del patrimonio sindical que pueda perturbar gravemente la realización de los fines de la Organización Sindical.

«Notificado el acuerdo de suspensión o inexecución al Tribunal de Amparo, éste determinará, con audiencia de las partes, las indemnizaciones compensatorias que fueran pertinentes.»

En aquellos casos en que el acceso a la instancia judicial permanezca expedito, la suspensión o inexecución de los acuerdos no prejuzgará el cumplimiento de la sentencia que en su día dicte la Sala Sexta del Tribunal Supremo de Justicia en vía contencioso-sindical, siendo revisable junto con el asunto principal y pudiendo, a su vez, suspenderse judicialmente su efectividad conforme al procedimiento incidental aplicable a esta vía». Véanse los artículos 38, 39 y 40 del Decreto 2.077/1971.

supremacía, de privilegio, frente a los sindicatos y entidades sindicales que, consecuentemente, han de ocupar su sitio en la subordinación y, al contrario de lo que su nombre indica, en el desamparo. ¿Dónde queda, entonces, el sistema de garantías que la ley Sindical institucionaliza? ¿De qué sirve la máxima garantía institucionalizada, la judicial, si la configuración de la previa vía de amparo impide llegar a ella?

La Organización Sindical y los Sindicatos eran, antes de la ley Sindical, poderosos en la arbitrariedad y en la inmunidad judicial. Desde la ley Sindical su actuación está sometida a la Ley y a la Justicia y, sin embargo, la Organización Sindical y los Sindicatos siguen siendo organizaciones privilegiadas. Evidentemente, el establecimiento de garantías judiciales no es en sí mismo un «logro», si, posteriormente, su efectividad puede cuestionarse a través de las concretas normas ordenadoras de su funcionamiento. Precisamente esto es lo que ha sucedido con la original jurisdicción contencioso-sindical. La adjetiva regulación procedimental que se contiene en los Decretos 2.077 y 2.305/1971, ambos de 13 de agosto, trastorna el elogiado, en principio, intento de superar la anterior inexistencia de control judicial frente a la actividad sindical.

Algún autor ha cantado las virtudes del nuevo orden judicial sindical en los siguientes términos: «El acto sindical se judicializa así, se somete a la exégesis inexorable de una sentencia dictada en un proceso judicial, despojándose con ello de cuanto pudiera, quizá, tener de arbitrariedad, de dogmatismo paternalista, de veleidad producto de una *excesiva administrativización* del concepto jerárquico de la potestad de mando» (19). Curiosamente, en estas mismas elogiosas palabras nos ofrece su propio autor, sin saberlo, la clave semántica para intelegir la conquista de nuevos poderes por la Organización Sindical y los Sindicatos dentro de la legalidad y del control judicial; para comprender por qué el acto sindical, en ocasiones, se libera de «la exégesis inexorable de una sentencia dictada en un proceso judicial», conservando, en consecuencia, «cuanto pudiera, quizá, tener de arbitrariedad, de dogmatismo paternalista, de veleidad producto de una *excesiva administrativización* del concepto jerárquico de la potestad de mando». Y es que junto a «la *excesiva administrativización* del concepto jerárquico de la potestad de mando» asistimos hoy a un proceso de *administrativización*, también *excesiva*, de la Organización Sindical, de los Sindicatos, de la jurisdicción contencioso-sindical y de su funcionamiento (20).

(19) I. MONTERO DE COZAR, Op. cit., pág. 140.

(20) Señala, en este sentido, ALONSO GARCÍA: «Hasta cabría sostener — dice refiriéndose a los Decretos 2.077 y 2.305 de 1971— que la Organización Sindical se muestra como una Administración dentro del Estado a la que se otorgan las garantías jurídicas con que la propia Administración pública trata de afirmar sus prerrogativas» (*Curso de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 290).

Ello no significa, por supuesto, que la línea jerárquica de mando haya sido abandonada por la Organización Sindical española. Ni tampoco que se haya prescindido de actuarla a través de una estructura fuertemente administrativizada. En efecto, a pesar de la desaparición, en la reformada Declaración XIII del Fuero del Trabajo, de la consagración expresa del principio de jerarquía como informante del sindicalismo español; a pesar de su «desconstitucionalización» (BAYÓN) lo cierto es que dicho principio late en el espíritu de la Organización sindical y cuenta numerosas manifestaciones en el propio articulado de la L.S. (DE LA VILLA: *Apuntes de*

Las consecuencias de los señalados excesos administrativizantes apuntan, creo necesario insistir en ello, a la idea de Poder (21). De un «Poder Sindical» ejercitable, primordialmente, frente a los sometidos al ordenamiento sindical. Y es aquí donde, inevitablemente, surgen las contradicciones. La Organización Sindical —entendida como superestructura burocrático-sindical— y los Sindicatos se reafirman así en su posición privilegiada frente a los sindicatos y entidades sindicales, y no para y en función de los sindicatos y entidades sindicales. Fijemos la atención, dentro de éstas y aquéllas, en las asociaciones sindicales y en los trabajadores-sindicados.

Por lo que respecta a las asociaciones sindicales, novedad de la fase contemporánea o «neocorporativista» (22) del sindicalismo español que arranca de la reforma de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo operada por la ley Orgánica del Estado y que había hecho concebir ciertas esperanzas acerca del posible reconocimiento del asociacio-

---

cátedra, CEU, Madrid, s. f., pág. 303). Cfr. ALONSO GARCÍA, Op. cit., pág. 210; y «La vida sindical», en *La España de los años 70. III. El Estado y la política*, tomo I, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1974, pág. 658; BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BORJA: *Manual de Derecho del Trabajo*, 9.ª edición, volumen II, Madrid, 1973-1974, páginas 727 y 731; BORRAJO DACRUZ: *Introducción al Derecho español del trabajo*, 3.ª edición, Tecnos, Madrid, 1971, pág. 239; RODRÍGUEZ-PIÑERO: *Apuntes de cátedra*, Sevilla, s. f., páginas 74-75. Por lo demás, la existencia en la Organización Sindical española de la señalada línea política de mando, administrativizada y burocratizada, en modo alguno excluye el reconocimiento y puesta en práctica de un régimen jurídico impugnatorio de los actos sindicales, antes bien lo reclama al alcanzar un determinado grado de racionalización en su desarrollo. Constituye una buena prueba de ello la configuración de la vía sindical previa al recurso contencioso-sindical a imagen y semejanza de la vía gubernativa previa al contencioso-administrativo. Pues, en efecto, sabido es que cierto sector doctrinal administrativista considera la vía previa como un privilegio de la Administración (ahora también de la Organización Sindical) y el recurso de alzada, en concreto, como eficaz medio para el ejercicio de su potestad jerárquica. Cfr. CLAVERO ARÉVALO: «Consideraciones generales sobre la vía gubernativa», en *Estudios dedicados al profesor García Oviedo*, I, Universidad de Sevilla, 1954, págs. 219-248; GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, Madrid, 1920; GARCÍA DE HENTERRÍA: «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», en *RAP*, núm. 29, 1959, págs. 161-185.

(21) «Se está convirtiendo la Organización Sindical en el verdadero cuarto poder del Estado», aunque constantemente se afirme —así por la Sala VI del Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de enero de 1973, dictada en recurso contencioso-sindical— que «la Organización Sindical no forma parte del Estado? Cfr. SANTAZARÍA PASTOR: *Un año...*, cit., pág. 177. «El Estado ha creado una fuerza que pudiera convertirse en una solución, pero que contradictoriamente se está convirtiendo en una amenaza que el propio Estado parece que no quiere evitar»; «se ha creado un monstruo que pudiera devorar al propio Estado», afirma TERRIO GALVÁN en sus «Comentarios sobre la ley Sindical española de 17 de febrero de 1971», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 85, núm. 3, 1972, págs. 268 y 267.

(22) Vid. PERGOSSI: «Voz Corporativismo», en *Novissimo Digesto Italiano*, dirigido por A. Azara y R. Fula, 3.ª edición de 1957, vol. IV, VIET, Torino, 1968, páginas 551-564; ALONSO GARCÍA: *La vida sindical*, cit., pág. 638.

nismo profesional exclusivamente obrero (23), la regulación del régimen jurídico de los actos sindicales es una nueva vía, hasta ahora inadvertida, a través de la que el papel real de dichas asociaciones se malogra (24). Recordemos que un acuerdo de una determinada asociación sindical —constituida y con personalidad jurídica reconocida (25)—, adoptado «para la defensa de los intereses peculiares... de quienes la cons-

(23) El «reconocimiento... de asociaciones "limpias" —horizontales en nuestra terminología sindical— de empresarios técnicos y trabajadores» constituye, a juicio de RODRÍGUEZ-PIÑERO, el paso más importante dado por la LOE al reformar la Declaración XIII del Fuero del Trabajo. «Estas asociaciones limpias —nos dice el citado autor— son auténticas entidades sindicales, los sindicatos en sentido propio, y los que, por tanto, realizarán la función eminentemente sindical de defensa y representación de los intereses colectivos de sus sindicados, en especial a través de la fijación negociada de condiciones de trabajo por medio de convenios colectivos. El futuro del sindicalismo español depende del juego futuro de estas asociaciones sindicales» (*Apuntes...*, cit., pág. 77). Por su parte, TIerno GALVÁN señala: la configuración de las asociaciones sindicales en el Fuero del Trabajo y otras frases de su renovada Declaración XIII «supusieron un rayo de esperanza y provocaron un movimiento lleno de comprensión por parte de los trabajadores» (*Comentarios sobre la ley sindical...*, cit., pág. 269).

(24) Ciertamente, la ley Sindical (y el Decreto 3.065/1972, de 9 de noviembre, sobre organizaciones profesionales sindicales) ha degradado la importancia de las asociaciones sindicales frente a su significación primaria en la LOE, anteponiendo a ellas las Uniones —a las que se atribuye la iniciativa y negociación de los convenios y la declaración de los conflictos colectivos— y las Agrupaciones. «La LE no ha agurado siquiera las posibilidades (o la ambigüedad cuando menos) de la nueva declaración XIII del Fuero del Trabajo y a la altura de 1971 ha diseñado un sindicalismo esencialmente idéntico al de la década de los cuarentas (DE LA VILLA: *Apuntes...*, cit., págs. 504 y 502). ALONSO GARCÍA, por su parte, nos habla de una fidelidad no ya absoluta, sino excesiva, de la ley Sindical a la Declaración XIII del Fuero del Trabajo (*Curso de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 213; en igual sentido, *La vida sindical*, cit., págs. 652 y siguientes). BAYÓN CHACÓN constata, asimismo, la cordedad y timidez de la ley Sindical (op. cit., pág. 732). BORRAJO DACRUZ y RUIZ-JIMÉNEZ señalan al principio de unidad, introducido por el artículo 17 del Proyecto del Gobierno y consagrado por el artículo 14, 1.ª a), de la ley Sindical, como el principal responsable de la frustración del asociacionismo profesional reconocido en la ley Fundamental (*Introducción al Derecho español del trabajo*, cit., págs. 236 y 241; y reflexiones sobre la nueva ley Sindical española, en *RIT*, vol. 85, núm. 8, 1972, págs. 289 y sigs., respectivamente). No suele advertirse, empero, que el proceso involutivo iniciado por la ley Sindical se agudiza en los Decretos 2.077 y 2.305/1971, reguladores de la vía contencioso-sindical y de la de amparo. Tales normas procedimentales sindicales poseen efectos sustantivos de primer orden en punto a la cercenación de las posibilidades asociativas reconocidas a nivel constitucional. Brevemente me refiero a ello en el texto.

(25) Recordemos también que los recursos en vía de amparo proceden tan sólo contra los actos y acuerdos de los Organismos y Entidades Sindicales dotados de personalidad jurídica (art. 55, 2, LS, y art. 1.ª, 1, del Decreto 2.305/1971). Las asociaciones sindicales gozan de personalidad jurídica una vez constituidas y practicada su inscripción en el Registro de Entidades Sindicales (arts. 14 y 15 de la LS). Tiene, entonces, la consideración de asociaciones de interés público excluidas de la ley de Asociaciones. Cfr. GARRIDO FALLA: «Voz Corporación», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Slex*, vol. V, págs. 753 y 750.

situyan» (26), puede ser revocado, a instancia de parte contrariamente interesada, por los Tribunales Sindicales de Amparo, quienes, a su vez, pueden pasar inmediatamente a ejecutar su decisión, sin que a la asociación afectada le reste tan siquiera «el derecho fundamental y básico» de residenciar sus discrepancias con la Organización Sindical ante un Tribunal independiente (27). Basta para ello con que la decisión, forzosamente ejecutada, haya sido emitida en segunda instancia por el Tribunal Central de Amparo, sin que su materia o cuantía franqueen el acceso a los Tribunales de Justicia. Pero pensemos también en el supuesto contrario, igualmente posible. Supongamos que el Tribunal Central de Amparo confirma en todos sus extremos el acuerdo de la asociación sindical. En tal caso, el ministro de Relaciones Sindicales, oído el Comité Ejecutivo Sindical, puede decretar la inejecución de la decisión confirmatoria del Tribunal Central de Amparo, si estima que el ratificado acuerdo de la asociación sindical en cuestión implica *peligro de trastorno grave... de la convivencia sindical* (28).

¿Cuál es el ámbito de actuación *autónoma* que la legislación sindical española reconoce a las asociaciones sindicales? ¿De qué sirve su constitución si los intereses colectivos que defienden se encuentran supeditados a los generales intereses profesionales o sindicales? (29). ¿Acaso no son piezas inútiles del sindicalismo español que no hacen sino incrementar el ya complejo entramado burocrático sindical?

(26) Declaración XIII, 3, del Fuero del Trabajo, artículos 4.º y 13, 1.º, de la ley Sindical, y artículos 2, 2.º, y 14, del Decreto 3.035/1972, de 9 de noviembre, sobre organizaciones profesionales sindicales.

(27) «El derecho de los ciudadanos a residenciar sus discrepancias con la Administración ante un Tribunal independiente es un derecho en verdad fundamental y básico..., un derecho enraizado en las exigencias más elementales de la dignidad y libertad humana ante las nuevas condiciones del poder político. Es por eso un derecho basilar en la construcción del Estado de Derecho...» (GARCÍA DE ENTERRÍA: *El principio de la interpretación más favorable...*, cit., págs. 271-272).

(28) Artículo 31, 1.º, del Decreto 2.305/1971. Vid. *supra*, nota 18, y sobre la suspensión de la ejecución de acuerdos de entidades sindicales por el ministro de Relaciones Sindicales o por el delegado Provincial Sindical, el artículo 90 del citado Decreto 3.035/1972, de 9 de noviembre. En general, los artículos 83 a 92 de la señalada disposición legal son, en mi opinión, de obligada lectura.

(29) Señala R. BORRAJO DACRUZ que al haberse reconocido el principio de asociación por la nueva legislación sindical «se ha abandonado oficialmente el presupuesto político de que los aportadores de trabajo y de capital tenían un interés común en el que se absorbían o confundían sus intereses particulares» (Op. cit., pág. 236; también, MONTOYA MELGAR: *Derecho del Trabajo*, II, *Sistema normativo*, Estudios Sociales, Murcia, 1974, pág. 89). Y matiza adecuadamente su afirmación el profesor BORRAJO con el adverbio *oficialmente*. En la realidad, los intereses colectivos continúan ignorados por el sindicalismo español y absorbidos en el reconocimiento exclusivo de los comunes intereses profesionales —de empleadores y trabajadores— y en los generales intereses sindicales. Cfr. en nuestra doctrina, RODRÍGUEZ-PIÑERO: *La relación colectiva de trabajo a través de sus manifestaciones*, Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1961, págs. II y sigs., y CABRERA BAZÁN: *La titularidad y el ejercicio del interés colectivo en las relaciones colectivas de trabajo*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1967, págs. 16 y sigs., y, en especial, págs. 75-80.

Con relación a los *trabajadores-sindicalados* la contradicción es igualmente ineludible. Si la Organización Sindical y los Sindicatos son organizaciones poderosas *frente* a los sindicados obreros y a sus precarias asociaciones profesionales, ¿quién representa y defiende entonces los intereses de los trabajadores, sometidos a una doble condición subordinada frente al empleador y frente a las «organizaciones de defensa de sus intereses profesionales y de sus condiciones de trabajo y de vida»? (30).

La regulación del régimen jurídico sindical, la configuración de la vía de amparo y de la jurisdicción contencioso-sindical constituye, como señala Alonso García, «una prueba más, en definitiva, de la "oficialización" de nuestro sindicalismo y, por tanto, de su carencia de arraigo en la base, que es, precisamente, donde tendría que asentar sus verdaderas raíces y la razón de su inexistente fortaleza» (31).

---

(30) Por supuesto, los Sindicatos actúan orgánicamente integrados en la Organización Sindical (arts. 32, 1.º, y 33, LS) bajo la autoridad del ministro de Relaciones Sindicales (art. 34, 2.º, c), LS) o, a nivel provincial, del delegado en la provincia de la Organización Sindical (art. 41, 3.º, LS). Vid. las facultades del ministro de Relaciones Sindicales en relación con los Sindicatos en los artículos 45 y 46 de la ley sindical, así como los artículos 11, 25-26, 71-75 y 106-111 del Reglamento General de los Sindicatos y otros Organos de composición y coordinación, aprobado por Decreto 599/1973, de 29 de marzo; especialmente, los artículos 108, 110 y 111 que regulan la suspensión de la ejecución de los acuerdos de los Sindicatos, la suspensión de los propios Sindicatos y la disolución de sus Juntas generales y órganos de gobierno por el ministro de Relaciones Sindicales, oído el Comité Ejecutivo Sindical y los delegados provinciales en el ámbito de su competencia, oído el Comité Ejecutivo del Consejo Sindical.

(31) *Curso de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 220. Para ALONSO GARCÍA la «oficialización» del sindicalismo no es sino la solución a la fórmula del «Sindicato más representativo de los intereses de una profesión» conseguida a través de la *desnaturalización de la esencia del Sindicato*. «Consiste esta solución — nos dice Alonso García — en lo que podríamos denominar la "oficialización" del Sindicato, en cuya virtud el Estado reconoce, atribuye todas las funciones y privilegios sindicales a un Sindicato determinado, admitiendo a los demás como puras asociaciones de hecho o incluso negando la existencia de éstas para reconocer una única entidad sindical que termina siendo un órgano del Estado absorbido por éste» (Op. cit., pág. 190). Vid. también su estudio sobre «El Sindicato y su integración en el Estado», en CPS, núm. 25, 1955, páginas 24 y sigs., donde el citado autor denuncia insistentemente los peligros de anulación de la personalidad y autonomía sindicales y de absorción del Sindicato por el Estado; y, recientemente, su colaboración al volumen III de *La España de los años 70. La vida sindical*, cit., págs. 671 y sigs. y 688-689.

II

INCOMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-SINDICAL EN CUESTIONES DE ÍNDOLE CIVIL (art. 59 de la ley Sindical y arts. 2.º, 4.º y 6º del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto)

1. *La Organización Sindical y los particulares no sindicados: las relaciones contractuales de la Organización Sindical*

La sentencia de la Sala VI del Tribunal Supremo, de 9 de octubre del pasado año, igualmente acertada en su fallo, se permite, no obstante, ciertas licencias dialécticas, del todo innecesarias, en el discurso que lo predetermina. El raciocinio judicial nos ofrece, por vía negativa, una acabada visión de la Organización Sindical como sujeto de prerrogativas y privilegios, en pie de igualdad con la Administración pública y en posición de supremacía con relación a los particulares. Con relación a particulares no definidos en su concreta actuación por una relación jurídica de sindicación. La línea argumental que presidía el comentario anterior intentaba mostrar a la Organización Sindical como ente poderoso frente a los sindicados y a las entidades sindicales. La escalada de atribuciones administrativas cambia de plano en esta decisión judicial, cuyos concretos términos conoceremos más adelante.

Bien es cierto que tal visión tiene su punto de partida en las normas positivas que configuran la Organización Sindical española. Pero también lo es que la elaboración judicial que la sentencia de 9 de octubre de 1973 nos presenta excede ampliamente el marco normativo, constituyendo un importante jalón en el proceso de administrativización de los Sindicatos y de apropiación de poderes excepcionales, exclusivos hasta ahora de la Administración del Estado. Proceso que, en mi opinión, debe afrontarse con urgencia por la doctrina y la jurisprudencia para, cuando menos, reconducirlo a los primitivos e inesquivables términos legales, ya suficientemente generosos en la atribución de privilegios a la Organización sindical española. Términos legales de los que, por otra parte, no parece vaya a prescindirse en un futuro próximo (32). Al menos mientras perviva la motivación ideológico-política que los anima y preside, desconocedora de antagonismos clasistas y de exclusivistas intereses colectivos (33). Y no-

(32) Esto es lo que parece deducirse de las reformas introducidas en el Proyecto de Bases de ley Orgánica de la Justicia por el texto de la Ponencia. En el Proyecto del Gobierno, como es sabido, la jurisdicción contencioso-sindical desaparecía, pasando la materia de su competencia a engrosar la de la jurisdicción laboral (Base VIII, números 31, 34 y 41, en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 1.809, de 20 de diciembre de 1973). En el nuevo texto de la ponencia, que paradójicamente corrige el gubernamental en nombre de la unidad jurisdiccional, la jurisdicción contencioso-sindical permanece en virtud del principio de «especialización funcional».

(33) Que, a su pesar, se siguen manifestando por debajo de las estructuras sindicales españolas (P. SUÁREZ: «El sindicalismo vertical y el Puerto del Trabajo», en RT, número 2, 1963, pág. 243).

cabe duda que la administrativización del sindicalismo es el más eficaz instrumento al servicio de tal ideología.

El *iter* del conflicto que dio origen al señalado fallo judicial, sintéticamente expuesto, fue el siguiente:

En virtud de concurso público celebrado el 22 de diciembre de 1960, se adjudicó a don Mariano López Sanz, titular y director de la Empresa «Murosán», el servicio de conservación y reparación de veinte ascensores del grupo de setecientas viviendas instaladas en el barrio de «La Elipa», de Madrid, propiedad de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura. A consecuencia de la adjudicación, el 1.º de mayo de 1961 se formalizó el contrato entre el delegado Sindical Provincial de Madrid (34) y el señor López Sanz, propietario de «Murosán».

El contrato establecía la obligación de «Murosán» de conservar y reparar los señalados veinte ascensores por un período mínimo de un año, a partir de su fecha, prorrogable por anualidades sucesivas, salvo denuncia por escrito de cualquiera de las partes con un mes de antelación a su vencimiento. En concepto de remuneración «Murosán» recibiría de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura la cantidad de 39.912 pesetas anuales, en pagos trimestrales de 9.978 pesetas. Como obligaciones específicamente contratadas se comprendía «la limpieza y engrase de los ascensores con suministro de aceite, grasa y demás materiales; la comprobación y revisión de los cables; la inspección anual de los diferentes órganos del elevador; la reparación de cualquier pieza o elemento de la instalación o, en cualquier caso, la reposición de la misma, así como la reposición de los cables del camarín y del contrapeso» (35).

La Dirección Provincial de la Obra Sindical del Hogar en Madrid notificó a «Murosán», el 6 de abril de 1964, su propósito de rescindir el contrato con efectos a partir del 1.º de mayo de 1964. «Murosán» rechazó la proposición alegando extemporaneidad en la denuncia de la prórroga, de acuerdo con las estipulaciones contractuales. El 17 de

(34) La Obra Sindical del Hogar y Arquitectura carece de personalidad jurídica propia. Su personalidad jurídica es la de la Organización Sindical, de la que las Obras Sindicales son los órganos a través de los que aquélla actúa su función asistencial. Creadas por la Delegación Nacional de Sindicatos «para la realización de actividades necesarias a la efectividad de los postulados del Fuero del Trabajo, y actuación en la práctica de la función asistencial», dependían de la línea de mando de la citada Delegación Nacional de Sindicatos a través de la Vicesecretaría de Obras Sindicales (vid. el *Estatuto de la función asistencial*, aprobado por Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos de 9 de marzo de 1946 y el Reglamento de funcionamiento económico-administrativo de la Delegación Nacional de Sindicatos de 14 de mayo de 1947). Actualmente están adscritas a la Secretaría General de la Organización Sindical a través del Secretariado de Asistencia y Promoción (Orden de la Organización Sindical, de 25 de marzo de 1972, que sanciona el Acuerdo del Congreso Sindical sobre la estructura de los Servicios Centrales de la Organización Sindical). La dirección de la función asistencial a nivel provincial correspondía, y corresponde, al delegado Provincial de la Organización Sindical.

(35) Términos literales del Informe de la Asesoría Jurídica de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura presentado ante el Tribunal Central de Amparo el 29 de julio de 1971 y unido al expediente.

marzo de 1970, el delegado Provincial Sindical de Madrid comunicó de nuevo a «Murosán» la rescisión del contrato suscrito desde el 1.º de mayo del mismo año. Y de nuevo «Murosán» se opuso a la rescisión por defecto en la denuncia (36).

«Murosán», por su parte, venía, desde el año 1964, reclamando el pago de las facturas presentadas por sus servicios de conservación y reparación de los ascensores de las viviendas de la Obra Sindical del Hogar. En agosto de 1967, la citada Obra abonó a «Murosán» las cantidades debidas correspondientes a los años 1964, 1965, 1966 y primer semestre de 1967 con arreglo a los precios estipulados en el contrato de 1.º de mayo de 1961. Este pago se consideró por «Murosán» — y así lo hizo constar en la factura presentada a la Dirección Provincial de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura— «a cuenta de mayor suma», por entender le eran aun debidas las cantidades correspondientes a los aumentos de los precios o tarifas de la Empresa «Murosán» habidos hasta 1966 (37). En consecuencia, «Murosán» presentó a la Dirección Provincial de la Obra Sindical, en diciembre de 1969, reclamación por las cantidades que estimaba le eran adeudadas hasta 1966, más las correspondientes a los trabajos

(36) Este punto adolece de cierto confusiónismo. El Tribunal Central de Amparo afirma en los antecedentes de hecho de su Acuerdo lo que sigue: «Con fecha 17 de marzo de 1970, y por conducto del notario de Madrid ..., se comunica a la Empresa Murosán la rescisión del contrato suscrito, con efectos al 1 de mayo de 1970, mediante carta del delegado Provincial Sindical de Madrid, fundamentada en la estipulación primera del aludido contrato de fecha 1 de mayo de 1961. Con fecha 2 de mayo de 1970 la Empresa Murosán envió a la Dirección Provincial de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura un telegrama comunicando que, no obstante la rescisión del contrato notificada por conducto notarial, y la invitación formulada para realizar la diligencia de cese en la conservación de los ascensores ..., la Empresa considera el contrato en vigor, ya que no ha sido denunciado.» Sin embargo, Murosán, en sus alegaciones ante el Tribunal Central de Amparo, unidas también al expediente, dice haberse opuesto a la rescisión del contrato de 1.º de mayo de 1961 efectuada el 17 de marzo de 1970, porque dicho contrato ya había sido rescindido el 6 de abril de 1964, habiéndose redactado un nuevo contrato para la regulación del servicio de conservación y reparación de los ascensores del Grupo de viviendas del barrio de «La Elipán» conforme a las nuevas tarifas de precios aprobadas para Murosán, según el Reglamento de Aparatos Elevadores de 16 de octubre de 1964, y trasladadas a los abonados.

(37) Según consta en el escrito de alegaciones de Murosán, presentado ante el Tribunal Central de Amparo el 21 de junio de 1971, las tarifas o precios habidos durante la vigencia del contrato fueron las siguientes: 1 de octubre de 1962; 1 de enero de 1965; 1 de septiembre de 1967, y 14 de junio de 1969. Añade Murosán que los aumentos de precios fueron conocidos y aceptados por la Obra Sindical (lo que dice poder probar documentalmente) e invoca en apoyo de su derecho: el Decreto-ley de 4 de febrero de 1964, que admite la revisión de precios en la contratación de entidades públicas, cuando el contrato se haya formalizado por subasta-concurso; el Decreto-ley de 8 de octubre de 1966, por el que se dictan medidas de ordenación económica, facultando al ministro de Comercio para investigar, conocer y vigilar los precios y márgenes comerciales que se apliquen a toda clase de productos, mercancías y servicios (arts. 23 y 24); la Orden de 24 de octubre de 1966, del Ministerio de Comercio, reguladora de los precios de Murosán (art. 4.º); el Decreto de 17 de noviembre de 1966, sobre disciplina del mercado, y el Decreto-ley de 7 de noviembre de 1968, que ordena y autoriza los solicitados incrementos de precios.

de conservación desde 1967 a octubre de 1969 —también incrementadas por los aumentos en los precios— e incluyendo otras partidas por los trabajos de reparación efectuados en el mismo período 1967 a 1969.

Con fecha 20 de junio de 1970, el señor López Sanz se dirigió a la Dirección Nacional de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura reclamando el pago de las facturas presentadas aún no satisfechas. En resolución de 2 de septiembre de 1970, el director Nacional de la Obra declaró la improcedencia del pago de las cantidades reclamadas por «Murosán», estimando que la vigencia del contrato desde el 1.º de mayo de 1961 hasta el 30 de abril de 1970 obligaba a la Empresa reclamante a ajustar sus peticiones a las estipulaciones en él contenidas, las cuales no permitían exigir un precio distinto al pactado ni separar los trabajos de conservación de los de reparación, quedando ambos, por el contrario, comprendidos en el precio contratado.

El propietario de «Murosán» interpuso recurso de reposición contra esta resolución, que fundamentó en las variaciones de precios incluidas en las tarifas para la reparación y conservación de aparatos elevadores, vigentes las últimas desde el 14 de junio de 1969 (38), alegando que la renuncia por su parte a los nuevos precios tarifados, vigilados por la autoridad competente y similares a los de otras Empresas, causaría perjuicios irreparables a la débil economía de la suya, ya que, incrementados los pagos por exigencias legales y sociales, rebasaban con mucho a los ingresos. El 10 de marzo de 1971, el director Nacional de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura resolvió en el sentido de denegar la reposición solicitada, confirmando su anterior resolución en todos sus extremos.

Contra esta resolución del director Nacional de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura, el señor López Sanz formuló recurso de amparo ante el Tribunal Central (39). Recibido el recurso a trámite, el recurrente insistió, en el de alegaciones, en los argumentos invocados en el recurso de reposición, suplicando el pago de las cantidades líquidas adeudadas y las resultantes del aumento de precios, así como la declaración de improcedencia y no ser conforme a derecho de la resolución de los contratos de conservación y reparación de los ascensores del grupo de viviendas «Virgen del Pilar» y del barrio de «La Elipa». El recurrido director Nacional de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura informó que la Empresa «Murosán» no había efectuado reclamación alguna referente al contrato de conservación y reparación de los ascensores del grupo de viviendas «Virgen del Pilar» y, en cuanto a la distinta relación contractual entre las partes para la reparación y conservación de los ascensores del barrio de «La Elipa», reiteró que el contrato suscrito regulaba las obligaciones contractuales de las partes.

(38) Vid. nota anterior.

(39) El Tribunal Central de Amparo es directamente competente en este caso por provenir la decisión recurrida de un dirigente sindical de carácter nacional (artículo 6.º, 1.º, del Reglamento de constitución y funcionamiento de los Tribunales Sindicales de Amparo de 12 de enero de 1948). La vía de amparo se ha tramitado conforme a la antigua legislación, actualmente derogada por el Decreto 2.305/1971, de 13 de agosto (disposición final 3.ª), a excepción del acto de la vista del recurso ante el Tribunal Central de Amparo, en el que dicho Tribunal presentaba ya su nueva constitución de acuerdo con el señalado Decreto 2.305/1971.

El Tribunal Central de Amparo, el 7 de marzo de 1972, desestimó el recurso interpuesto, confirmando las decisiones del director Nacional de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura en todos los extremos y en sus propios términos. En principio del *contractus lex*, la idea del servicio público como rectora del régimen jurídico contractual de las entidades públicas y la del *interés sindical* como fin de los contratos sindicales fueron los argumentos jurídicos manejados por el Tribunal Central de Amparo. La inmutabilidad del contrato impedía, a juicio del señalado Tribunal, atender las pretensiones del recurso de que le fuesen abonadas las cantidades reclamadas por las *reparaciones* efectuadas en los ascensores de las viviendas del barrio de «La Blipa», y de que se declarase improcedente y no ajustada a derecho la resolución del contrato por la Organización Sindical. Pues, en efecto, el contrato establecía, de forma indubitada, la obligación del adjudicatario de reparar cualesquiera pieza o elementos de la instalación, así como su resolución mediante denuncia de la prórroga por cualquiera de las partes. De otra parte, la *naturaleza pública* del contrato y los *intereses sindicales en juego* tampoco permitieron al Tribunal Central de Amparo estinar la otra pretensión del recurrente de que se le aumentasen los precios establecidos para atender el servicio en 1961, pues tal naturaleza pública impedía la novación del contrato, exigiendo, por el contrario, el absoluto mantenimiento de todos sus elementos básicos.

Terminaba el Tribunal Central de Amparo con una argumentación, de validez más que dudosa, en la que resueltamente y sin miramientos afirmaba tanto el carácter de obra y servicio público de la conservación y reparación de los ascensores contratada, como la clara equiparación de la Organización Sindical con la Administración pública del Estado y la aplicación supletoria de la «legislación común» a las relaciones jurídico-contractuales de aquélla. Veámoslo:

«Considerando: Que el recurrente en la fundamentación del recurso invoca la doctrina general de las obligaciones provenientes de los contratos, contenida en las disposiciones del Código civil, y al respecto conviene señalar que la contratación con Entidades públicas tiene su propio y peculiar régimen jurídico, en armonía con los intereses en juego y el carácter de servicio público de su actividad, al que el recurrente expresamente se obligó por su concurrencia a la subasta y al que necesariamente ha de someterse también la entidad pública contratante, cumpliendo ambos las disposiciones administrativas dictadas en aras del bien público tutelado por las normas que regulan los concursos o subastas, garantizadoras de los derechos de la administración y de los sujetos privados que participan en la realización de obras o servicios de carácter público, siendo sólo de aplicación las disposiciones contenidas en la legislación común con carácter de derecho supletorio» (40).

(40) Las restantes afirmaciones del Tribunal Central de Amparo, que ofrecen interés, y a las que me he referido ya en el texto, se contienen en los siguientes considerandos de su Acuerdo:

«Que la cuestión principal planteada es la de si la Obra Sindical del Hogar está.

Además, el Tribunal Central de Amparo advertía al recurrente la firmeza de su acuerdo en la vía de amparo y su recurribilidad en la contencioso-sindical ante la Sala VI del Tribunal Supremo. Actitud ésta que, según creo, no parece deberse al olvido por parte del Central de Amparo de la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical contenida en el artículo 22, ap. b), del Decreto 2.077/1971 de

obligada a abonar los gastos por reparaciones habidas en los ascensores citados y para lo que el recurrente sucesivamente fue enviando facturas a dicho Organismo, y al respecto, se hace preciso tener en cuenta que el contrato firmado por el recurrente con la Obra en 1.º de mayo de 1961 se establece de manera que no ofrece lugar a dudas y en base a lo previsto en el pliego de condiciones técnicas, condición 7.ª, entre las obligaciones del adjudicatario «la reparación de cualesquiera pieza ó elementos de la instalación y su reposición en caso de no ser posible aquéllas, correspondiente al apartado e), estipulación segunda del citado contrato de adjudicación, siendo, por ello, forzoso rechazar dicha pretensión del recurrente, toda vez que en ningún momento la Obra Sindical se comprometió a su abono, pese a las insistencias del recurrente, y ello se debió, principalmente, a que acceder a lo pretendido por la Empresa hubiese significado salirse de lo pactado en perjuicio de los intereses sindicales, y posiblemente con perjuicio para otros concursantes que sin duda estarían en armonía con esta correcta interpretación de las Condiciones Técnicas.»

«Que otra de las pretensiones del recurrente es la de que se aumente el precio establecido en 1961 para atender el servicio, fundamentándolo de una parte en el aumento global de precios, incluidos salarios, y de otro en autorizaciones de aumentos de precios o de precios límite fijados por la Administración, siendo preciso señalar el carácter restrictivo de la revisión de precios por obras o servicios adjudicados por Entidades públicas, ya que dentro de la restricción antes citada se requiere que se den supuestos de hecho muy especiales que no concurren en este caso y establecidos en el Decreto-ley de 4 de febrero de 1964, citado por el propio recurrente, pues el contrato firmado entre la Empresa Murosán y la Obra Sindical del Hogar establecía en su estipulación primera *in fine* que el contrato sería «prorrogable por anualidades sucesivas salvo que cualquiera de las partes lo denuncie por escrito con un mes de antelación a su vencimiento», por lo que la Empresa citada podía haber utilizado esta vía si la adjudicación no le interesaba y no promover se le aumentara el precio, ya que ello ni es correcto jurídicamente..., ni lo puede hacer Entidad pública alguna salvo en casos especiales, porque en casos como el de autos lo correcto sería convocar un nuevo concurso para dejar a salvo los intereses sindicales, dado que si bien es cierto que el tipo de licitación fue en 1960 de 148.000 pesetas anuales por el servicio, y el recurrente ofertó 30.912 pesetas, no lo es menos que ya en aquel momento de adjudicación a Murosán descartaron el servicio otras Empresas, y por la vía de aumentar el precio de la adjudicación de 1960, pretendido por el recurrente, se podía perpetuar un contrato que por su carácter público no puede renovarse; pero aún resulta más incongruente que, cuando la Obra Sindical del Hogar en 1964 deseó resolver el contrato, se opusiera el recurrente por el hecho de que se le había requerido fuera de plazo y optó por continuar con la adjudicación; cabe decir, por último, y para terminar la argumentación que justifique rechazar el recurso en lo referido al aumento de precios por nuevos tasados o precios máximos para los que cita el recurrente diversas disposiciones legales, que en absoluto son de aplicación al presente caso ya que la naturaleza pública del contrato celebrado exige un absoluto mantenimiento de todos los elementos básicos, sin olvidar que las autorizaciones de precios máximos no significan su obligatoriedad, sino que por su propia naturaleza constituyen un límite de lo autorizado, por lo que no es posible tampoco acceder a lo pretendido por el recurrente en base a esta argumentación.»

13 de agosto (41), sino, por el contrario, a su pleno convencimiento de que la naturaleza público-sindical del contrato objeto de la *litis* determinaba la competencia de la jurisdicción contencioso-sindical.

El señor López Sanz acude ante la jurisdicción contencioso-sindical pretendiendo sentencia anulatoria del Acuerdo del Tribunal de Amparo, de 7 de marzo de 1972, y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada de las cantidades reclamadas. La Organización Sindical demandada se opone a la demanda alegando la inadmisibilidad del recurso interpuesto por incompetencia de la jurisdicción contencioso-sindical en cuestiones de índole civil (41 bis), y reiterando, en cuanto al fondo del asunto, las argumentaciones esgrimidas en la vía de amparo.

El Tribunal Supremo estima la causa de inadmisibilidad alegada:

«Considerando: Que la relación jurídica que existió entre las partes, según consta en la documentación obrante en el expediente y ha sido reconocido por las mismas, fue la derivada de dos contratos (42), celebrados, en virtud de concurso abierto al público, entre el recurrente, titular de la Empresa M., y la recurrida, Delegación Provincial de Sindicatos de Madrid, mediante los cuales aquél se obligó, por el precio en ellos estipulado, a la conservación y reparación de los ascensores de determinadas viviendas propiedad de la Organización Sindical, durante el período mínimo de un año, prorrogable por anualidades, salvo que cualquiera de las partes lo denunciare por escrito con un mes de antelación, estableciéndose en los mismos cláusulas o estipulaciones análogas a las que normalmente se con-

---

«Que el recurrente solicita al Tribunal se declare improcedente y no ajustada a derecho la resolución del contrato de mayo de 1961 entre la Obra Sindical y Murosán, para la conservación y reparación de veinte ascensores del Grupo de "La Elipa de Madrid", pues, como quedaba dicho anteriormente, el procedimiento de resolución está expresamente establecido en el contrato que celebraron, estipulación primera *in fine*, en relación con la condición 3.ª del pliego de condiciones jurídicas, y la Obra Sindical del Hogar ha ejercitado su derecho de acuerdo con la misma, por lo que tampoco procede acceder a lo pretendido por el recurrente en relación con el contrato sobre el que ha sido objeto el presente recurso...»

(41) Causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical que se refiere a las resoluciones que pongan término a la vía de amparo, previa al ejercicio de acciones judiciales contra la Organización Sindical ante los Tribunales ordinarios. Es, pues, la paralela en el orden judicial sindical de la contenida en el apartado e) del artículo 40 de la LJCA.

(41 bis) Sorprendentemente, dado el tenor del Acuerdo del Tribunal Central de Amparo.

(42) El Tribunal Supremo, partiendo de la pretensión del recurrente dirigida a obtener el reconocimiento judicial de la improcedencia de la resolución de los contratos de conservación o reparación de los ascensores de las viviendas del barrio de «La Elipa» y de la «Virgen del Pilar» - este último de fecha 31 de diciembre de 1958 - por parte de la Organización Sindical, dirige su reflexión a ambos contratos por igual. El Tribunal Central de Amparo, por el contrario, dedicaba el primer considerando de su Acuerdo a limitar el objeto de la *litis* al contrato de 1.º de mayo de 1961, para la reparación y conservación de los ascensores del barrio de «La Elipa».

tienen en los celebrados entre los particulares, *sin conferirse a la Organización Sindical ninguna prerrogativa de iniciativa, ejecutoriedad, novación o suspensión unilaterales, reveladora de que aquélla pudiera actuar en una posición privilegiada con respecto al otro contratante.*

Considerando: Que el recurrente, después de haberse opuesto a la rescisión intentada por la Organización Sindical en 1964 y llevada a efecto en 1970 con arreglo a lo estipulado en los contratos, y sin haberse tratado a su vez de dar por extinguidos los mismos al vencimiento de cada anualidad, reclamó en la vía sindical, y ahora reclama en el presente recurso, cantidades superiores a las convenidas por los servicios objeto de tales contratos, fundándose en las elevaciones de los precios o tarifas autorizadas para la conservación y reparación de ascensores por los organismos competentes, pretendiendo, en definitiva, la revisión de los precios inicialmente pactados, así como la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por el impago de las elevaciones pretendidas y por la rescisión unilateral de los contratos.

Considerando: Que de lo precedentemente expuesto se deduce que las cuestiones planteadas en el presente recurso se refieren a la ejecución, novación o incumplimiento de unos contratos de obra con suministro de materiales, cuyo objeto es típicamente civil, *sin tener por finalidad la realización de ninguna obra pública ni constar con claridad si se refieren o no a la prestación de unos servicios de esa índole, y en los cuales la Organización Sindical no ha actuado ocupando una posición privilegiada, sino como persona o entidad de derecho privado*: por ello ha de estimarse que se trata de cuestiones civiles, pues, como tiene reiteradamente declarado este Tribunal Supremo en recursos contencioso-administrativos, análogos al presente, para determinar la naturaleza de los contratos en orden a la competencia jurisdiccional, ha de atenderse principalmente al carácter y posición con que actúan las partes, al objeto, alcance y finalidad de los mismos y a si tienen o no de modo inmediato y directo a la ejecución de una obra o servicio público, de tal manera que si no consta se concierten con la finalidad inmediata y directa de realizar un servicio o ejecutar una obra pública, o si por su objeto son de carácter civil y la Administración o entidad pública no actúa como poder en situación de privilegio, sino como persona jurídica en pie de igualdad con los particulares, ha de atribuirse carácter civil al contrato y a las cuestiones del mismo derivadas sobre su cumplimiento, interpretación, extinción y efectos, sin que suponga nada en contra el hecho de que se celebren mediante subasta o concurso público, en cuanto esta modalidad de contratación puede perfectamente efectuarse por personas o entidades particulares.

Considerando: Que, siendo así, la competencia para el conocimiento de las reclamaciones objeto del recurso no corresponde a esta jurisdicción contencioso-sindical, sino a la civil, en primer lugar, por disponer los artículos 59 de la ley Sindical de 17 de febrero de 1971, y 2.º del Decreto de

13 de agosto de igual año, que no corresponde a lo contencioso-sindical las cuestiones de índole civil, penal o administrativo que estén atribuidas a sus respectivos órdenes jurisdiccionales, y, en segundo término, porque si hubiera alguna duda al respecto, habría de resolverse a favor de la competencia de la jurisdicción civil, por ser la común y ordinaria y corresponderle, en consecuencia, todas las cuestiones no especialmente atribuidas a otro orden jurisdiccional; por todo lo cual es procedente, conforme a los artículos 4.º, 59 y 60 del Decreto citado, estimar el motivo de inadmisibilidad del recurso alegado en primer lugar por la Organización Sindical demandada, fundado en la incompetencia de esta jurisdicción contencioso-sindical, sin que, en su virtud, deba entrarse en el examen de las restantes cuestiones debatidas, y sin hacerse imposición de costas, por no apreciarse, dada la índole de la cuestión debatida, que la parte recurrente haya procedido con la mala fe o temeridad prevenidas en el artículo 95 del Decreto antes citado regulador de este recurso.»

Fue ponente del fallo el magistrado señor Gimeno Gamarra (43).

2. *El contrato sindical, ¿nace una nueva categoría jurídica?*

No creo necesario ponderar el acierto técnico del fallo judicial que acabo de transcribir. La relación jurídica contractual entre las partes es de naturaleza civil y, en consecuencia, la jurisdicción ordinaria ha de ser la competente en el conocimiento y decisión del antagonismo surgido entre las mismas por causa de la relación contractual que las une. Y ello con independencia de que una de las partes contratantes sea la Organización Sindical. El artículo 59 de la ley Sindical y el artículo 2.º del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto, regulador del recurso en vía contencioso-sindical, son terminantes en punto a la exclusión de *las cuestiones de índole civil* del orden judicial sindical. Incluidas las cuestiones civiles que estén relacionadas con actos de la Organización Sindical.

También es verdad que esta decisión del Tribunal Supremo, precisamente porque declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical interpuesto, reforma, aunque sin decirlo expresamente, el acuerdo del Tribunal Central de Amparo contra el que el recurso contencioso se interpone. Y también esta velada reforma que la Sala VI efectúa es digna de elogio y aprobación. Pero las declaraciones que la Sala contencioso-sindical formula en el proceso de formación de su *ratio decidendi* no son, a mi juicio, merecedoras de igual estimación, antes bien creo sinceramente que deben ser puestas en tela de juicio, pues, ante todo, no hemos de olvidar que su valor jurisprudencial les reviste de especial significatividad cara a desenvolvimientos futuros. Una razón más me inclina a no compartir los razonamientos del Alto Tribunal: su gratitud. No quiero decir con ello que tales razonamientos sean marginales al fallo (*obiter dicta* o *ex abundantia*). Al contrario, ya he señalado que lo fundamentan decisiva-

(43) Ref. Ar. 3.738.

mente. Al hablar de la gratuidad o innecesariedad de tales razonamientos me refiero al hecho, en mi opinión indudable, de que la Sala VI podía haber llegado a idéntico fallo a través de otros argumentos sustancialmente más correctos que los empleados. Más correctos y, quizá, también menos inoportunos. Recordemos que nos encontramos todavía en la etapa inicial de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-sindical y de formación de un derecho sindical; que nos hallamos ante un «territorio inexplorado por la experiencia jurídica» (44) y que, justamente por eso, el papel de la jurisprudencia, el problema interpretativo, cobra en esta nueva rama del Derecho «una centralidad indiscutible» (45). Lo que ahora se diga por los jueces, las pautas y criterios que se fijen, adquiere especial relieve por su singular función conformadora del nuevo ordenamiento jurídico-sindical. En particular, cuando todo parece indicar que la jurisdicción contencioso-sindical tiene su porvenir asegurado (46). Pues bien, ¿por qué ese constante recurso, en momento tan crucial, al vecino ordenamiento jurídico-administrativo? ¿por qué acoger sus categorías dogmáticas y sus elaboraciones conceptuales sin pasarlas previamente por el tamiz de la crítica, lo que entiendo sería más que necesario ya que se aplican a un sujeto que no es formalmente Administración pública? ¿cómo aplicar a la Organización Sindical técnicas, conceptos e instituciones administrativas que sólo son comprensibles a la luz de los procesos históricos que les dieron vida? ¿Acaso todas estas interrogantes encuentran adecuada respuesta en el vigente Decreto que regula con carácter provisional la vía contencioso-sindical?

Recordemos brevemente los aspectos de mayor interés de la sentencia del Tribunal Central de Amparo:

1.º El Tribunal Central de Amparo califica al contrato de conservación y reparación de ascensores celebrado entre «Murosán» y la Delegación Provincial de Sindicatos de Madrid como «público», sometiendo su regulación al ordenamiento jurídico-administrativo y declarando la aplicación supletoria del Derecho privado (47).

(44) G. GRUGNI: *Diritto Sindacale*, Bari, 1969, pág. 7.

(45) G. GRUGNI, *Ibidem*.

(46) Me remito a lo expuesto en la nota 32.

(47) Vid. las consideraciones que formula PARADA en torno a la aplicación principal o supletoria de las normas de contratación del Derecho privado a los contratos de la Administración antes y después de la ley de Contratos del Estado, texto articulado de 8 de abril de 1965 («La nueva ley de Contratos del Estado», en *RAP*, núm. 47, 1965, págs. 467-468 y 490-491). Coincido totalmente con las observaciones del citado autor y estimo que el análisis que efectúa acerca de la situación normativa de la contratación administrativa antes de la ley de Contratos del Estado es perfectamente extensible a la actual situación de la actividad contractual de la Organización Sindical. No olvidemos que ésta —al menos formalmente— no forma parte de la Administración del Estado. En consecuencia, el Derecho privado sustantivo contractual es de aplicación principal, y no supletoria, a los contratos celebrados por la Organización Sindical.

VILLAR PALASÍ, en cambio, no se muestra totalmente de acuerdo con la tesis de PARADA (*Lecciones sobre contratación administrativa*, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, 1969, págs. 20-21).

Sobre las modificaciones introducidas en este punto por el artículo 40 de la ley 5/1973, de 17 de marzo, que reforma la de contratos del Estado de 8 de abril de 1965,

El Tribunal Supremo entiende, por el contrario, que el controvertido contrato es de naturaleza civil o privada, regulado, en consecuencia, por el ordenamiento jurídico-privado, y sin que a ello se oponga su celebración a través de subasta o concurso público, pues —dice el Alto Tribunal— «esta modalidad de contratación puede perfectamente efectuarse por personas o entidades particulares» (48).

2.º El Tribunal Central de Amparo otorga naturaleza público-administrativa al contrato celebrado por el simple hecho de ser la Organización Sindical una de las partes contratantes.

El Tribunal Supremo entiende, en cambio, que el contrato es de naturaleza civil o privada por no ser su finalidad la realización de una obra pública o la prestación de un servicio público.

Para el Tribunal Central de Amparo la sola actuación de la Organización Sindical, entidad de derecho público a la que expresamente equipara a la Administración pública, impregna a lo actuado de su naturaleza jurídica. El Tribunal Supremo, basándose en el tradicional planteamiento de la dogmática administrativa que distingue dentro de las relaciones contractuales de la Administración entre contratos administrativos y contratos civiles, acude a la idea de las exorbitancias del Derecho común para aislar institucionalmente la figura del contrato administrativo (49). Así, declara la naturaleza privada del contrato celebrado porque sus cláusulas o estipulaciones *no confieren a la Organización Sindical "ninguna prerrogativa de iniciativa, ejecutoriedad, novación o suspensión unilaterales, reveladora de que aquélla pudiera actuar en una posición privilegiada con respecto al otro contratante"*; porque *"la Organización Sindical*

vid. JARUMBE BIURRUN: «Comentarios a la reforma del texto articulado de 8 de abril de 1965, de contratos del Estado, por la ley 5/1973, de 17 de marzo», en *RAP*, núm. 72, 1973, págs. 340-343.

(48) Y también por la Administración pública en sus negocios privados. Es justamente a través de la constatación de la comunidad de régimen jurídico, en éste y en otros muchos aspectos, de los contratos de la Administración, civiles o administrativos, por donde discurre la crítica doctrinal a la distinción de naturaleza o sustancialista entre ambos tipos de contratos de la Administración. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La figura del contrato administrativo», en *RAP*, núm. 31, 1963, págs. 113, citando a LAMARQUE: *Recherches sur l'application du Droit privé aux services publics administratifs*, París, 1960, págs. 502 y sigs.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Apuntes de Derecho Administrativo, 1.º*, de la Cátedra del profesor García de Enterría, tomo VI, Facultad de Derecho, Madrid, 1973-1974, págs. 14-15. La señalada doctrina crítica cuenta ahora, en cierta medida, con el apoyo del legislador de la ley de modificación parcial de la de Contratos del Estado de 17 de marzo de 1973. Cfr. JARUMBE BIURRUN: *Comentarios a la reforma del texto articulado de 8 de abril de 1965, de contratos del Estado...*, cit., págs. 327 y sigs.

(49) Concepción clásica del contrato administrativo que, como es bien conocido, arranca de la Escuela Francesa del Servicio Público (Jezou, Pequignot, Vedel, De Lamberde, etc.). En nuestra doctrina, vid. FERNÁNDEZ DE VELASCO: *Los contratos administrativos*, 2.ª edición, Madrid, 1945, págs. 42 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA: «Dos relaciones orgánicas de la contratación administrativa», en *RAP*, núm. 10, 1963, páginas 241 y sigs., especialmente págs. 268-269 y 273.

no ha actuado ocupando una posición privilegiada, sino como persona o entidad de derecho privado... en pie de igualdad con los particulares..."

De este modo, también el Tribunal Supremo identifica a la Organización Sindical con la Administración pública.

3.º En orden a la búsqueda de la jurisdicción competente, problema que, es sobradamente conocido, se encuentra en los orígenes de la formación de la figura del contrato administrativo (50), el Tribunal Central de Amparo, consecuente con su postura estatutaria o subjetivista, estima que es competente la jurisdicción contencioso-sindical, y ésta, continuando con su «administrativizada» argumentación, invoca de nuevo las dogmáticas elaboraciones jurídico-administrativas en torno a la institución contractual. Reconociéndolo expresamente en los siguientes términos:

... como tiene reiteradamente declarado este Tribunal Supremo en recursos contencioso-administrativos, análogos al presente, para determinar la naturaleza de los contratos en orden a la competencia jurisdiccional, ha de atenderse principalmente al carácter y posición con que actúan las partes, al objeto, alcance y finalidad de los mismos, y a si tienden o no de modo inmediato y directo a la ejecución de una obra o servicio público, de tal manera que si no consta se concierten con la finalidad inmediata y directa de realizar un servicio o ejecutar una obra pública, o si por su objeto son de carácter civil y la Administración o Entidad pública no actúa como poder en situación de privilegio, sino como persona jurídica en pie de igualdad con los particulares, ha de atribuirse carácter civil al contrato y a las cuestiones del mismo derivadas sobre su cumplimiento, interpretación, extinción y efectos...

El contrato es de naturaleza privada y, por tanto, la jurisdicción competente para su conocimiento es la ordinaria. ¿Pero es que un contrato celebrado por la Organización Sindical puede ser de otra naturaleza? ¿Existen contratos de la Organización Sindical «público-sindicales»? ¿En qué ley (formal) encuentra tal categoría carta de naturaleza? ¿Sería la jurisdicción contencioso-sindical la competente en el conocimiento de esos contratos «sindicales»? ¿En qué norma del ordenamiento jurídico-sindical encontramos un precepto similar al contenido en el artículo 3.º, a), de la LICA?

Creo que las objeciones al raciocinio judicial son ahora perfectamente comprensibles. La sentencia de la jurisdicción contencioso-sindical, de 9 de octubre de 1973, argumentando a contrario sensu, alude claramente a la posible celebración por la Organización

---

(50) PARADA VÁZQUEZ: «La lucha de las jurisdicciones por la competencia sobre los contratos de la Administración. Sus orígenes en el Derecho francés», en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. 1.º, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, págs. 168-192, y *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español*, Instituto García Oviejo, Universidad de Sevilla, 1968, especialmente parte segunda, págs. 71 y sigs. Vid., también, RIVERO Y SERN: «El contrato administrativo ante las jurisdicciones contencioso-administrativa y civil», en *RAP*, núm. 67, 1973, páginas 193 y sigs.

Sindical de contratos para la realización de obras y servicios públicos — expresión ésta que, como es sabido, designa el «giro o tráfico» propio de la Administración pública, «el ámbito de actuación que la Administración tiene como propio de sus funciones peculiares» (51)—, actuando aquélla en una posición privilegiada con respecto al otro contratante y no al modo de un simple particular — es decir, actuando como Administración pública ante las exigencias especiales de su «giro o tráfico» administrativo —.

Pero no se alcanza bien a comprender tal posibilidad, sino a través de la técnica de la delegación administrativa descentralizadora. Quizá, en efecto, se refiera el Alto Tribunal en su sentencia a la celebración de contratos *administrativos* por la Organización Sindical en virtud de delegación expresa de la Administración. En tal caso, y dentro del ámbito concreto de la delegación, la Organización Sindical actuaría como Administración pública y los actos de aquélla dentro del mismo ámbito valdrían como actos propios de ésta. El conocimiento de «las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos» de tales contratos *administrativos* habría de residenciarse, entonces, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (52). Adicionalmente podríamos pensar que el Tribunal Supremo procedió a fundamentar su *ratio decidendi* directa e inmediatamente condicionado por la calificación *administrativa* del contrato efectuada por el Acuerdo del Tribunal Central de Amparo. La voluntad de corregir el Acuerdo de ese Tribunal habría determinado el recurso dialéctico del Tribunal Supremo a la artificiosa y convencional distinción «de naturaleza» entre la figura del contrato administrativo y la del contrato civil (53).

Pero sospecho que, lamentablemente, las declaraciones de la Sala VI no responden al modelo lógico de la técnica de la delegación administrativa. En efecto, el término «delegación» no aparece ni una sola vez a lo largo de la comentada decisión judicial, mientras que, por otra parte, de la misma se trasluce la *total* identidad subjetiva (fuera del ámbito concreto de cualquier actuación delegada) de la Organización Sindical con la Administración pública. ¿Cómo subsanar, entonces, algo tan contradictorio —tan imposible, diría yo— como es que la Organización Sindical realice obras o preste servicios *públicos*, en cuanto que han sido asumidos formalmente por la Administración pública, sin ser Administración pública ni actuar como agente delegado de ésta? (53 bis).

(51) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La figura del contrato administrativo*, cit., pág. 117.

(52) Artículo 3.º, a), de la LJCA. En virtud precisamente de la técnica de la delegación administrativa. Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Derecho administrativo, sindicatos...*, cit., págs. 175 y sigs.; ARRIÑO ORTIZ: «Corporaciones profesionales y Administración pública», en *RAP*, núm. 72, 1973, págs. 47-50.

(53) Criticada por la mejor doctrina administrativa: GARCÍA DE ENTERRÍA: *La figura del contrato administrativo*, cit., donde expresamente rectifica la posición sustentada en su anterior trabajo, *Dos regulaciones orgánicas...*, cit.; S. MARTÍN RETORTULO: *El Derecho civil en la génesis del contrato administrativo*, Instituto García Oriedo, Universidad de Sevilla, 1960, parte segunda, págs. 107 y sigs.; PARADA VÁZQUEZ: *Los orígenes del contrato administrativo...*, cit., y sobre todo, *La nueva ley de Contratos del Estado*, cit.; VILLAR PALASÍ: *Lecciones de contratación administrativa*, cit.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Apuntes de Derecho Administrativo*, 1.º de la Cátedra del profesor García de Enterría, cit.

(53 bis) Y ello, aunque en el BOE aparezca frecuentemente la Organización Sindical anunciando subastas y concursos de obras y servicios públicos.

O bien, la Sala sentenciadora, haciendo caso omiso de sus propios pronunciamientos (54), ha procedido a integrar a la Organización Sindical en la Administración pública por vía constitucional, con lo que la contradicción se resuelve al desaparecer uno de sus términos, o bien —lo que es más probable— *asistimos a una nueva especificación o modulación de conceptos y técnicas administrativas como consecuencia de su asunción por el ordenamiento jurídico-sindical en período de formación.*

La referida nueva especificación tiene ante sí dos caminos que recorrer: el de la *sindicalización* de los conceptos de obra y servicio públicos y de contrato administrativo; *sindicalización*, en suma, del «giro o tráfico» que le es propio a la Administración pública, y el de la *administrativización* de parte de las relaciones contractuales de la Organización Sindical y, una vez más, de la propia Organización Sindical en cuanto sujeto. Tal vez en breve tiempo presenciemos la acuñación de nuevas e insospechadas categorías jurídicas: obra pública-sindical, servicio público-sindical, *contrato sindical*...

Las excesivas analogías existentes entre el proceso contencioso-sindical y el contencioso-administrativo, entre la jurisdicción contencioso-sindical y la contencioso-administrativa, entre los actos sindicales y los administrativos, de las que han sido directamente responsables los Decretos 2.077 y 2.305 de 1971, parecen haber inducido a la jurisdicción contencioso-sindical a proseguir el emprendido camino, estableciendo nuevos mimetismos *con evidente exceso de la autorización legal*. Esto es lo que justamente ha efectuado, a mi juicio, la sentencia de 9 de octubre de 1973 en relación con la actividad contractual de la Organización Sindical. Y *sin contar para ello con el necesario respaldo legal*. Pues es, en efecto, evidente que no existiendo una ley de contratos de la Organización Sindical —una norma con rango de ley formal que regule específicamente el fondo de los contratos celebrados por la Organización Sindical—, los Reglamentos de funcionamiento económico-administrativo sindicales, las normas administrativo-contables, los pliegos de condiciones generales... no pueden apartar la regulación de fondo de los contratos de la Organización Sindical del ordenamiento jurídico privado (Código civil, Código de comercio, leyes especiales). Como también lo es que ni la ley Sindical ni el Reglamento provisional de la vía contencioso-sindical permiten sustraer de la competencia de la jurisdicción ordinaria las cuestiones relativas a los contratos de la Organización Sindical.

Esto por lo que se refiere a la presunta *sindicalización* de la figura del contrato administrativo y su conversión en la del *contrato sindical*. En cuanto a la *administrativización* de parte de la actividad contractual de la Organización Sindical y atribución a ésta de los poderes y exorbitancias con que la Administración cuenta en sus contratos «administrativos» (55), la doctrina administrativista ocupada del tema ha señalado, con toda justeza, el origen no sustantivo, sino *procesal*, de tales poderes y exorbitancias. «La prerrogativa de poder público por excelencia con que la Administración cuenta en sus contratos administrativos es, sin duda ninguna, *el privilegio de decisión unilateral y ejecutoria, previa al conocimiento judicial*, que impone al contratista el deber

(54) Me refiero a la sentencia de 23 de enero de 1973. Vid. *supra*, nota 21.

(55) Y, también, en gran medida, en sus contratos privados. Ya he tenido ocasión de aludir a la relativización doctrinal de la distinción. Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La figura del contrato administrativo*, cit., pág. 113.

de su cumplimiento inmediato con la carga de impugnación contencioso-administrativa si está disconforme con su legalidad» (56); «este formidable poder no resulta propiamente del contrato mismo, sino de la posición jurídica general de la Administración, de modo que es en sí mismo extracontractual» (57); los poderes que ostenta la Administración en sus relaciones contractuales «administrativas» «no son derivados del contrato en sí, sino que son consecuencia del presupuesto procesal de la decisión previa y de la posición de demandado que la Administración asume en el proceso» (58). Pues bien, siendo esto así, no nos queda sino reconocer de nuevo la inviabilidad del intento judicial de administrativizar parte de las relaciones contractuales de la Organización Sindical y el desacierto en definir su presencia desde las prerrogativas y privilegios de la Administración pública. Y ello en base a las siguientes consideraciones:

1.º El régimen jurídico de los actos sindicales no es idéntico al de los actos administrativos, a pesar de la sensible equiparación entre ambos operada por los Decretos 2.077 y 2.305 de 1971, y a salvo el caso singularísimo de las decisiones firmes de los Tribunales Sindicales de Amparo (59). La ley Sindical no ha establecido la *ejecutoriedad* de los actos sindicales (60). En consecuencia, la Organización Sindical carece del privilegio «hacia afuera» de decisión ejecutoria (61).

2.º La jurisdicción contencioso-sindical, como dije anteriormente, no tiene atribuida competencia para el conocimiento y resolución de las cuestiones referentes al cumplimiento, interpretación, resolución y efectos de los contratos celebrados por la

(56) GARCÍA DE ENTERRÍA, Op. cit., pág. 123.

(57) GARCÍA DE ENTERRÍA, Op. cit., pág. 123.

(58) PARADA VÁZQUEZ: *La nueva ley de Contratos de Estado*, cit., pág. 412; véase también la tercera parte de su libro, *Orígenes del contrato administrativo*, cit., donde el autor estudia el *Origen, fundamento y modalidades de la prerrogativa de acción unilateral*, págs. 157 y sigs.

(59) Vid. el artículo 39, 4.º, del Decreto 2.805/1971, de 13 de agosto, y la segunda parte del comentario a la sentencia de la jurisdicción contencioso-sindical de 15 de octubre de 1972, que lleva por título: «Ejecutoriedad o inexecución de los acuerdos firmes de los Tribunales Sindicales de Amparo: eficaces complementos de la incompleta garantía judicial-sindical», *supra*.

(60) Léase con atención el artículo 43 de la ley Sindical, y las acertadas páginas que el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ dedica a su interpretación (*Derecho administrativo, sindicatos...* cit., págs. 261-263). Opinión contraria mantiene GARRIDO FALLA: «Condicionamientos constitucionales de la nueva ley Sindical española», en *RIT*, volumen 85, núm. 3, 1972, pág. 294, quien, sin matizaciones, califica a todos los actos del ministro de Relaciones Sindicales de auténticos actos administrativos.

(61) GARCÍA TRIVIÑO establece una expresiva clasificación entre privilegios «hacia afuera» y «hacia dentro» de la Administración pública. Los privilegios «hacia afuera», señala el autor citado, son propios de la actividad administrativa en la faceta jurídica-pública y «actúan como verdaderas potestades exorbitantes». Los privilegios «hacia dentro», en cambio, «se tienen por el carácter subjetivo de la Administración y no por su forma de actuación concreta». Funcionan «como escudos de resistencia frente a una actuación de terceros» (*Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, 2.ª edición, Madrid, 1968, págs. 442, 447 y 460).

Organización Sindical. Los contratos de la Organización Sindical, como ya también tuve ocasión de señalar, están sometidos en bloque —es decir, sin la posibilidad de efectuar distinciones en razón a su finalidad o a la engañosa apariencia de los privilegios de la Organización Sindical— a la regulación de fondo y principal del Derecho privado, y la jurisdicción competente en su conocimiento y decisión es, por tanto, la jurisdicción ordinaria. No olvidemos que la jurisdicción contencioso-sindical es una jurisdicción «especializada» en el conocimiento de «las disposiciones, actos y acuerdos sujetos al régimen jurídico-sindical» (62).

3.º Finalmente, los particulares pueden demandar a la Organización Sindical ante los Tribunales ordinarios *sin necesidad de agotar previamente la vía sindical interna*. La ausencia de este privilegio de la Administración pública en la Organización Sindical (63) se manifiesta de forma indubitada en el artículo 22, ap. b), del Decreto 2.077/1971, que establece la inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical respecto de:

«... las resoluciones que pongan término a la vía de amparo sindical como previa a la judicial, que regula *con carácter facultativo* el artículo cuarto de la Orden de doce de enero de mil novecientos cuarenta y ocho.»

Los términos legales son inequívocos y no permiten, en mi opinión, el administrativizante desviacionismo en que ha incurrido la jurisdicción contencioso-sindical. Un fallo ajustado a los mismos habría exigido la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical interpuesto por incompetencia de jurisdicción, como así lo ha efectuado la sentencia de 9 de octubre de 1973. Pero a través de un *iter* lógico distinto al recorrido por la Sala sentenciadora contencioso-sindical, cuyos principales hitos acaban de ser expuestos.

Para terminar quiero volver a hacer hincapié, aun a riesgo de incurrir en reiteración, en lo extremadamente peligrosa que, a mi juicio, resulta la dirección jurisprudencial emprendida. Desde una perspectiva jurídico-formal, la señalada jurisprudencia satisface las pretensiones totalizadoras de la Organización Sindical hacia una identidad

(62) Artículo 1.º del Decreto 2.077/1971, de 13 de agosto. Los defectos y malformaciones congénitas de la jurisdicción contencioso-sindical me inducen a no mostrarme partidaria de la unidad de jurisdicción para la Organización Sindical, antes bien a considerar indispensable, en defecto de su supresión, un esfuerzo serio de demarcación de su ámbito competencial por los límites precisos de la «especialización». Sin olvidar la técnica de la prejudicialidad o conocimiento incidental de cuestiones no civiles por el juez ordinario (art. 361, LEC). Vid. GASP: *Derecho procesal civil*, 3.ª edición, tomo I, Madrid, 1968, págs. 107-111.

(63) En la sistemática de GARCÍA-TRIVIJANO es este un privilegio administrativo «hacia dentro», conectado a la actuación privada de la Administración pública (*Tratado...*, cit., págs. 447 y 462). Vid., también, CLAVERO ARÉVALO: *Consideraciones generales sobre la vía gubernativa*, cit., págs. 219 y sigs.; GONZÁLEZ PÉREZ: «Régimen administrativo y proceso administrativo», en *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei*, Padova, 1957, págs. 17-18 de la separata.

## JURISPRUDENCIA SOCIAL

dad del régimen jurídico con la Administración pública. Debajo de esos concretos presupuestos técnico-jurídicos late con fuerza la desnaturalización y estatalización del sindicalismo español revestidas ahora de nuevos ropajes —legalidad y control jurisdiccional— que se ajustan mejor al llamado Estado de Derecho.

Un análisis de la significación y alcance real de los nuevos ropajes es lo que he pretendido hacer en este comentario a dos sentencias de lo contencioso-sindical.

MARÍA EMILIA CASAS RAMONDE