

# NOTAS SOBRE LAS NORMAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO (\*)

## INTRODUCCIÓN

El tema de las normas de obligado cumplimiento tiene verdadera actualidad en nuestro actual Derecho positivo, tanto por la frecuencia con que se dictan como por la complejidad de los problemas jurídicos que encierra. En nuestro artículo sólo pretendemos efectuar un análisis breve, pero lo más completo posible, sobre las cuestiones de más interés que las normas ofrecen, teniendo presente las recientes orientaciones de nuestra jurisprudencia administrativa y contenciosa, debiendo hacerse notar que se trata de un tema prácticamente virgen en nuestra doctrina.

### 6.1. *Competencia para dictarlas*

La Orden de 27 de diciembre de 1962 dispuso que la autoridad competente para dictar una norma de obligado cumplimiento será el delegado provincial de Trabajo, si ha de afectar a los trabajadores de una sola provincia, y la Dirección General de Ordenación del Trabajo, si rebasa la provincia. Pero en todo caso, tanto el director general como el ministro del ramo pueden recabar para sí la competencia del delegado o del director general, respectivamente, cuando la trascendencia social del asunto así lo aconsejara.

Ello implica que la autoridad laboral debe dar cuenta de su actividad ante el superior inmediato para que éste pueda atraer el asunto a su competencia, aunque no hay plazo previsto para ello.

Conviene precisar, con la jurisprudencia, que «la atribución de la com-

---

(\*) En lo esencial, este artículo forma parte de un trabajo más amplio denominado «Procedimientos de elaboración de los Convenios Colectivos de trabajo y de las Normas de Obligado Cumplimiento», que será publicado próximamente en el volumen *Procedimientos administrativos especiales*, tomo II de la Escuela Nacional de Administración Pública.

petencia *in genere* al Ministerio de Trabajo que alguna de las aludidas disposiciones contiene (Ordenes de 16-V y 1-VI-1960 y Orden de 27-XII-1962) ha de entenderse referida no a los órganos centrales, sino a los superiores competentes por razón de la materia y del territorio, según el artículo 5.º de la ley de Procedimiento administrativo, sin que el argumento apoyado en la letra del artículo 13 (*in fine*) del Reglamento de Convenios Colectivos tenga eficacia dialéctica, ya que el mismo se refiere a los efectos, en cierta medida sancionadores, de la incomparecencia de alguna de las partes válidamente citada y no al dictado normativo por la imposibilidad de acuerdo». (Sentencia del Tribunal Supremo de 8-XI-1965.)

## 6.2. Supuestos originarios y tramitación

Vamos a distinguir dos campos perfectamente diferenciados: el de convenios colectivos y el de conflictos colectivos.

Respecto al primero, son causas suficientes para que pueda dictarse una norma de obligado cumplimiento las siguientes:

1.ª *La no concurrencia* a las deliberaciones de una de las partes, citada debidamente (1).

En este caso, y después de la segunda citación sin concurrencia, el presidente de la Comisión dará cuenta a la autoridad sindical, la cual traslada lo actuado a la autoridad laboral competente, con petición de nuevo convenio o solicitud, *informada* por la Organización Sindical, de que se dicte una norma de obligado cumplimiento.

La autoridad laboral, en plazo no superior a diez días, dicta resolución razonada, admitiendo o rechazando la propuesta de nuevo convenio, y en este segundo caso, aceptando o rechazando al dictar la norma de obligado cumplimiento. En el supuesto de decisión positiva, solicitará de la Organización Sindical asesores representantes de las partes, que han de quedar afectados por la norma de obligado cumplimiento, dictando después la resolución *siguiendo los trámites establecidos para las Reglamentaciones laborales*.

Este primer supuesto, *el de no concurrencia*, tiene algunas variantes de interés respecto a los demás que veremos.

En primer lugar, el artículo 8.º de la ley de Convenios colectivos no da la opción entre nuevo convenio o norma de obligado cumplimiento, sino que se pronuncia sólo por esta última. por lo que lo dispuesto en el Regla-

---

(1) Está regulado en los arts. 8.º de la ley de Convenios colectivos, 13 del Reglamento de Convenios Colectivos y n. 23 de las normas sindicales.

mento de Convenios Colectivos es de una dudosa legalidad. Pero es que, además, no parece lógico que haya *petición* al delegado o director general de Trabajo de nuevo convenio porque éstos no pueden imponerlo, y, además, se ha visto la voluntad de no negociación de una de las partes. Creemos, por otra parte, que ese nuevo convenio no tendría, como en otros casos, un presidente funcionario del Ministerio de Trabajo, sino el nombrado originariamente. Por todo ello, no nos parece adecuada la regulación del Reglamento de Convenios Colectivos.

De cualquier modo, las dos soluciones que se ofrecen a la Organización Sindical son *potestativas* u opcionales, lo cual se corresponde con el mismo carácter *potestativo* de la decisión que tome la autoridad laboral.

Resulta sorprendente que se exijan los trámites de las Reglamentaciones de Trabajo (ley de 16-X-1942) para dictar la norma de obligado cumplimiento en este supuesto, pero en virtud de ello habrá que cumplir, como nota más destacada, lo dispuesto en el artículo 10 de la ley de 1942 respecto a la repercusión de los precios y atenerse a los plazos máximos que dicha ley marca para la elaboración y publicación de las Reglamentaciones de Trabajo.

Hay que destacar, por último, que en este supuesto no hay base consensual alguna, sino solamente propuestas o peticiones de una de las partes, lo cual tiene importancia *para la discrecionalidad de la autoridad laboral en cuanto al contenido de la norma de obligado cumplimiento*.

A este respecto es de sumo interés traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 27 de abril de 1966, en la que se dice textualmente:

«... la norma de obligado cumplimiento es siempre de naturaleza restringida, y tan sólo debe surgir a través de los estrechos moldes del artículo 8.º de la ley y 13 y 17 del Reglamento, en los que se parte de gestiones verdaderamente contractuales desarrolladas con indudables puntos de avenencia, aunque sin llegar a concertar detalles más o menos intrascendentes, pues lo contrario desnaturalizaría la propia legislación de convenios colectivos.

Es de observar que en el caso del presente recurso no ha existido ningún principio de avenencia mutua entre las partes interesadas, ya que, surgida la iniciativa del convenio del personal de la Empresa, ésta se opuso desde el primer momento, alegando que estaba sujeta, como todas las demás de su clase, destinadas a la limpieza de edificios y locales, al Convenio Colectivo de ámbito provincial de 25 de agosto de 1962, y que ello le imponía no poder aceptar condiciones distintas que le alteraran su situación jurídica lograda y que le impidieran actuar en libre competencia con

las demás Empresas de su misma actividad, por lo que, no habiendo existido dicho principio de avenencia, la norma recurrida resulta, en efecto, impuesta, sin base concertada de ninguna especie y con marcado alcance particular para la sola Empresa recurrente, la que, por lo mismo, queda realmente en condiciones de inferioridad, o desventajas, para sostener su libre competencia con las demás de su género, sin que se haya justificado en el expediente la concurrencia de circunstancias específicas determinantes de la excepción a que se la somete, pues aunque se alude a contrata de limpieza con el Metro de Barcelona, no se aporta comprobante de la referida contrata, ni se demuestra que su actividad laboral quede circunscrita a semejante cliente de excepción, por lo que es de apreciar que puede y debe ejercer su actividad con otros posibles clientes, frente a los cuales está, desde luego, en condiciones de inferioridad para poder competir con las restantes Empresas de su clase.

Que por las razones expuestas y porque, en definitiva, la norma aprobada implica evidente alteración de las bases salariales objeto del Convenio Colectivo Provincial de 25 de agosto de 1962, es visto que la norma dicha no es conforme a Derecho.»

En una recta interpretación de la sentencia transcrita, no puede concluirse que la no concurrencia de una de las partes impide la publicación de una norma de obligado cumplimiento, porque ello iría en contra del espíritu y de la letra de la legislación sobre convenios colectivos. Pero sí puede afirmarse que, de acuerdo con la verdadera función de la norma de obligado cumplimiento, no puede la autoridad laboral imponer a una Empresa, ya sujeta a un convenio, una norma por el simple hecho de no aceptar las deliberaciones propuestas por sus trabajadores, porque lo contrario sería también una violación subrepticia de la legislación vigente sobre convenios.

2.<sup>a</sup> *La imposibilidad de llegar a un acuerdo.*—Combinando los artículos 10 de la ley de Convenios colectivos y 16 del Reglamento de Convenios Colectivos se deduce que este supuesto se origina: a) Cuando la autoridad sindical considere inútil la gestión de que se nombre un nuevo presidente. b) Cuando solicitándolo a la autoridad laboral ésta lo deniega; y c) Cuando habiéndose nombrado nuevo presidente tampoco se llega a un acuerdo.

En todos estos casos, y después del envío de lo actuado con los informes de las Secciones Social y Económica competentes a la autoridad laboral, ésta dictará en el plazo de treinta días una nota de obligado cumplimiento o se inhibirá de hacerlo en el mismo plazo mediante resolución razonada.

3.<sup>a</sup> *Suspensión de las deliberaciones por dolo, fraude o coacción.*—En este caso sólo puede originarse una norma de obligado cumplimiento cuando la parte culpable sea la que *no inició el convenio*, pues en caso contrario sólo se produce una inhabilitación de seis meses para promover nuevo convenio.

En el supuesto examinado las actuaciones son las mismas que hemos visto para la *no concurrencia de una de las partes* (2).

4.<sup>a</sup> *Extinción por cumplimiento de plazo o de objetivos, rescisión o nulidad de un convenio.*—En este supuesto, contemplado en los artículos 15 de la ley de Convenios colectivos y 24 del Reglamento de Convenios Colectivos, la Organización Sindical *podrá* solicitar de la autoridad laboral que dicte una norma en sustitución del convenio rescindido, anulado, etc. Lo cual se aceptará o no, mediante resolución razonada, por la autoridad requerida. En el caso de aceptar se siguen los mismos trámites que ya hemos visto para la imposibilidad de llegar a un acuerdo. De cualquier modo, debe atender a la situación anterior al convenio y a las normas laborales vigentes (art. 15 de la ley de Convenios colectivos).

Como conclusión de todo lo antedicho puede afirmarse que:

— Dictar las normas de obligado cumplimiento es *facultativo*, no obligatorio para la autoridad laboral competente.

— Las normas de obligado cumplimiento nacen como consecuencia de una *falta de acuerdo* válido de las partes, con las variantes examinadas, y por tanto, con un carácter *provisional* y *sustitutivo*.

En relación con los *conflictos colectivos*, las normas de obligado cumplimiento pueden surgir en los siguientes casos:

1.<sup>o</sup> En el caso de existir convenio colectivo vigente cuando se produzca el conflicto, una de las soluciones de éste, después de agotados los trámites señalados en el artículo 2.<sup>o</sup> del Decreto de 20 de septiembre de 1962, es la promulgación de un «laudo de obligado cumplimiento» (3), previa audiencia de las partes e intento de conciliación, sin que puedan invertirse más de veinte días en el procedimiento.

2.<sup>o</sup> Si no existe convenio colectivo, *puede* la autoridad laboral elegir entre varias soluciones (art. 3.<sup>o</sup> D. 20-IX-1962), y una de ellas es dictar la

(2) Así lo dispone el art. 15 del Reglamento de Convenios Colectivos.

(3) Según la terminología del art. 2.<sup>o</sup> del Decreto de 20-IX-1962. Sobre el tema puede consultarse ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit.

norma de obligado cumplimiento con los mismos trámites que hemos visto.

Esta materia la traemos a colación sólo a efectos sistemáticos, pero sin más comentarios, porque se sale de nuestro propósito.

### 6.3. Naturaleza de las normas de obligado cumplimiento

Para llegar a una correcta solución del problema es preciso comenzar diciendo que las normas de obligado cumplimiento *emanan* de la autoridad administrativa, se *tramitan* con audiencia de las partes y oída la Organización Sindical, son *facultativas* en cuanto a su promulgación o no, tienen carácter de *generalidad* en un determinado ámbito territorial y profesional y finalmente surgen por los estrechos moldes de *sustitución de un convenio colectivo* frustrado o anulado.

Con estos datos puede afirmarse que la norma de obligado cumplimiento ni es un convenio colectivo ni es una Reglamentación de Trabajo.

No es convenio colectivo porque no es el resultado de un pacto entre las respectivas representaciones profesionales, sino todo lo contrario: surge por *ausencia de tal pacto*, pero que, y esto es importante, *se desea por una o ambas partes* —Social y Económica—, aunque tal deseo, por las causas que hemos visto, no haya plasmado en un acuerdo. De modo tajante se dice en la disposición adicional segunda del Reglamento de Convenios Colectivos que «en todos los casos previstos por el presente Reglamento en que la autoridad laboral haya de dictar normas para *suplir o sustituir* los pactos colectivos, ellas tendrán *carácter provisional*, terminando su vigencia al llegarse posteriormente a un acuerdo entre las partes interesadas». Y la sentencia del Tribunal Supremo de 8-XI-1965 dice asimismo que las normas de obligado cumplimiento «tienen carácter circunstancial y transitorio y sólo están vigentes ínterin se llega al concierto colectivo de voluntades». Por ello, creemos que no puede entenderse ni explicarse la naturaleza de las normas de obligado cumplimiento si se *les desconecta* de los convenios colectivos, a los que suplen o sustituyen.

No es tampoco una Reglamentación de Trabajo, tal como se define en la ley de 16 de octubre de 1942, ya que la base legal de la norma de obligado cumplimiento está en la ley de Convenios colectivos, se origina por la relación colectiva de trabajo y su inspiración y contenido se relaciona con el convenio colectivo a que suple o sustituye.

En cuanto al ámbito, la norma de obligado cumplimiento, precisamente por su carácter sustitutivo, no puede tener nunca un ámbito nacional, y la Reglamentación de Trabajo sí, y además, es la normal. Por otra parte, la

Reglamentación de Trabajo es *permanente*, y la norma de obligado cumplimiento, *provisional*, hasta que se llegue a un acuerdo entre las partes.

Sin embargo, hay un punto de coincidencia, y es el de *emanación*, puesto que, tanto la Reglamentación de Trabajo como la norma de obligado cumplimiento provienen de una decisión de la autoridad laboral competente.

Entonces, ¿qué son las normas de obligado cumplimiento? A nuestro juicio, tienen una naturaleza propia y sustantiva, que se delimita por una serie de caracteres que ya hemos esbozado y que analizaremos con más detalle (4).

La primera cuestión a dilucidar es si las normas de obligado cumplimiento son *Reglamentos* o *actos administrativos generales*, lo cual tiene una importancia teórica y otra práctica a efectos de la legitimación para recurrir.

La diferenciación entre Reglamentos y actos administrativos generales ha motivado una gran polémica entre los administrativistas de todos los países. Los criterios más utilizados por la doctrina son los siguientes (5):

1.º *Generalidad-particularidad*.—Según este criterio, un acto administrativo es normativo si es *general*. En realidad, quienes sustentan este criterio predicán la identidad de Reglamento y acto administrativo general.

2.º *Abstracción-concreción*.—Según esta corriente, el Reglamento se caracteriza por ser una regulación objetiva e impersonal de una determinada materia (6) y que, por tanto, *integran* el ordenamiento jurídico.

3.º *Criterio formalista*.—Según éste, los actos *pueden ser* generales o particulares, abstractos o concretos, pero se distinguen por su *forma* de manifestación, de modo que son actos creadores de Derecho objetivo e integradores del Derecho objetivo aquellos a los que este mismo ha atribuido dicha facultad, en virtud de la forma adoptada por aquellos actos y prevista por el ordenamiento (7).

4.º *Criterio teleológico*.—Hay que ver el fin para cuya consecución ha sido atribuido un poder determinado, de modo que si la finalidad consiste en que la Administración «coopere a la integración del ordenamiento jurí-

(4) Se trata de un tema verdaderamente sugestivo que merece la atención de los especialistas en Derecho administrativo.

(5) Seguimos, abreviadamente, el buen resumen que hace J. LEGUINA: «Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos», *Revista Administración Pública*, número 49, enero-abril 1966, págs. 209 y sigs.

(6) G. SANTANIELLO: *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963.

(7) SANTANIELLO: *Gli atti...*, cit., pág. 46, cit. por LEGUINA: Op. cit., pág. 214.

dico mediante la producción de preceptos estables y permanentes», el acto será normativo o Reglamento. Si, por el contrario, el ejercicio de la actividad se basa en criterios de oportunidad, para salvaguardar en cada momento el interés público, coordinando éste con los intereses de los particulares, el acto será no normativo, aunque pueda ser general (8).

En realidad, ninguno de los cuatro criterios es suficiente por sí solo para dilucidar la cuestión, por lo que será preciso combinarlos para llegar a tener un criterio exacto ante un caso concreto, y pensando, además, que se trata de una cuestión dudosa y opinable, que, aunque tenga un valor práctico a efectos de legitimación procesal, tampoco ha tenido una solución clara y terminante en la jurisprudencia (9).

Aplicando las nociones anteriores al supuesto de las normas de obligado cumplimiento, creemos puede concluirse que tales normas son manifestación de la potestad que en esta materia laboral concede a la Administración la ley de Convenios colectivos, y que puede catalogarse más bien como un acto administrativo general. Tanto por el criterio formal como por el teleológico debe concluirse que las normas de obligado cumplimiento, por su forma y por el carácter de «oportunidad» que tienen no integran el ordenamiento jurídico en el sentido que la doctrina da a esta expresión (10).

Esto es una opinión que, desde luego, no pierde su validez por el hecho de que las normas de obligado cumplimiento tengan cierta analogía con las Reglamentaciones de Trabajo, pero sólo analogía, pues las diferencias, como hemos visto, son profundas, lo cual no parece apreciarse por la jurisprudencia administrativa (11).

---

(8) LEGUINA: Op. cit., pág. 215 y asimismo, vid. M. GIANNINI: *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, Foro ital., 1963, III. Resulta asimismo interesante lo que dicen sobre el tema, GARCÍA DE ENTERRÍA: «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», *Revista de Administración Pública*, núm. 29, que sigue un criterio *ordinamentalista*, y MARTÍN RETORTILLO: «Actos administrativos y Reglamentos», *Revista de Administración Pública*, núm. 40.

(9) Vid., por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo (IV) de 25-I-1966, resolviendo un recurso de varios funcionarios contra el Decreto de 26-VI-1964, al que el Tribunal Supremo declara acto administrativo y no disposición general.

(10) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Recurso contencioso...», cit., págs. 164 y siguientes. Interesa, además, señalar que alguna sentencia del Tribunal Supremo (IV) cataloga a las normas de obligado cumplimiento como «acto puro y simplemente de naturaleza general» (sentencia de 27-IV-1966), y la de 15-XII-1966: «es un acto administrativo».

(11) Así, es frecuente el criterio de que las normas de obligado cumplimiento «participan de la naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo elaboradas con arreglo a la ley de 16 de octubre de 1942, sin que por tanto quepa contra ellas recurso alguno

Pero es que, además, conviene detenerse un poco en el examen de la actividad administrativa respecto a la elaboración de las normas de obligado cumplimiento en relación con la actividad de los interesados. En una palabra, el problema de la discrecionalidad aplicado al tema que nos ocupa.

La doctrina francesa, del *Conseil d'Etat*, distingue tres cuestiones respecto al control jurisdiccional de la discrecionalidad de la Administración: a) Existencia de los hechos. b) Calificación jurídica; y c) Apreciación de los mismos (12).

De acuerdo con ello, se considera que las dos primeras técnicas están sometidas a la revisión jurisdiccional, pero no la tercera, por ser materia de oportunidad y no de legalidad. Sin embargo, como bien demuestra Nieto (13), ahí es donde debe empezar realmente el control de la discrecionalidad, ya que las dos primeras fases se refieren a la determinación de que es o no es discrecionalidad, es decir, el ámbito de ella, pero no a la discrecionalidad misma.

De modo más profundo, la doctrina alemana (14) logra penetrar en el terreno de la discrecionalidad a través de los «conceptos jurídicos indeterminados». Para poner un ejemplo, siguiendo a Nieto (15), en el supuesto de la provisión de vacantes, la norma puede disponer que se conceda al más antiguo (vinculación absoluta), al que se quiera (discrecionalidad) o al que tenga «mayores méritos» (concepto jurídico indeterminado). Pues bien; aunque los dos últimos supuestos entren en el campo de la discrecionalidad, tienen una diferencia fundamental. En el primero, la Administración realiza una operación *volitiva*; quiere que el nombrado sea A o B. Es discrecional e irrevisable por vía jurisdiccional. En el segundo, la operación es *intelectiva*; cree o juzga que el de «mayores méritos» es A o B. Mientras en el primer caso hay libertad de acción, en el segundo la norma delega la *valoración* en la Administración. En este caso, como el «juicio» puede ser equivocado, la actividad administrativa, que sigue siendo discrecional, es, sin embargo, *revisable*.

Aplicando lo anterior a nuestro tema, cabe plantearse cómo opera la discrecionalidad respecto de las normas de obligado cumplimiento, lo cual

en la vía administrativa» (Resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 17-VIII-1965).

(12) Seguimos la exposición de A. NIETO: «Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 44, páginas 151 y sigs.

(13) Op. cit., pág. 153.

(14) Vid. NIETO: Op. cit., págs. 154 y sigs., y GARCÍA DE ENTERRÍA: «La lucha contra las inmunidades del Poder», *Revista de Administración Pública*, núm. 38.

(15) Op. cit. y loc. cit.

nos servirá para clasificar más la naturaleza de aquéllas, y de paso nos dará la base para el tema de los recursos que veremos en el siguiente apartado.

La intervención administrativa en los convenios colectivos y las normas de obligado cumplimiento tiene una diferencia esencial. En el primer caso, la autoridad laboral realiza una actividad de *comprobación*, mientras que en el segundo es de *valoración* (16). Por eso, y como hemos visto en el primer caso, la actividad administrativa está reglada en cuanto a las causas de desaprobarción de un convenio colectivo. Si el convenio se ajusta a las normas legales *debe ser* aprobado.

En el supuesto de las normas de obligado cumplimiento, por el contrario, existe una discrecionalidad del modo y con las variedades que ahora veremos.

Distingamos en primer lugar una discrecionalidad *genética* y otra *funcional*, o respecto al contenido.

En cuanto a la *genética*, la discrecionalidad es total. La autoridad laboral realiza aquí una operación *volitiva*. Dicta la norma de obligado cumplimiento si tal es su voluntad, porque las normas legales le otorgan tal facultad. Por ello no puede recurrirse a la decisión negativa de la autoridad laboral. En cuanto a la positiva, puede, sin embargo, controlarse, mediante su revisión jurisdiccional, en aquellos casos en que ya exista un convenio colectivo que afecte a una Empresa respecto a la que se pretenda imponer la norma de obligado cumplimiento, como vimos en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 1966. Y es que, en definitiva, la discrecionalidad genética es total *siempre y cuando se den los "supuestos de hecho" que la ley señala como aptos para su nacimiento*: falta de acuerdo, no concurrencia de una de las partes, etc. Hay discrecionalidad en el *an*, pero no en el *quando*. Con ello se aprecia una vez más el verdadero carácter de las normas de obligado cumplimiento: *sustitutivas o supletorias de un convenio colectivo*, del que no pueden desconectarse.

Más interesante resulta lo referente a la discrecionalidad funcional, es decir, a la que atañe al contenido de la norma de obligado cumplimiento. ¿Es libre la autoridad laboral de fijar cualquier tipo de cláusulas y con el contenido que desee, o bien tiene unos límites?

Dejando aparte el *control formal*, que, desde luego, existe para examinar si la norma de obligado cumplimiento se ha ajustado o no a las normas de procedimiento (competencia, forma, etc.), lo que nos interesa es el control material, o mejor aún, la posibilidad de ejercerlo.

Llegado a este punto, resulta necesario distinguir los diversos supuestos

---

(16) Para el valor de tales términos, puede consultarse: J. A. GARCÍA TREVIANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1964, I, pág. 377.

que originan la norma de obligado cumplimiento, pues, a efectos de su contenido o de la amplitud del mismo, hay diferencias fundamentales. Concretamente, la distinción se articula en dos grupos: aquellas normas de obligado cumplimiento que surgen sin acuerdo ninguno de las partes a quienes afecte y aquellas otras en que la voluntad de ambas partes consta de algún modo o con acuerdos parciales.

En el primer supuesto hay que encajar los casos de *incomparecencia* de una de las partes y extinción por *cumplimiento* de plazo, *rescisión* o  *nulidad* (17).

En el segundo caso deben ingresar los supuestos de *imposibilidad de llegar a un acuerdo* e incluso el *de dolo, fraude o coacción*, si se había llegado ya a un acuerdo total o parcial, aunque en este caso la cuestión es muy delicada, ya que, en definitiva, habrá que saber si el dolo, fraude o coacción afecta a *todas* las cláusulas del convenio o sólo a *algunas de ellas*; si es así, no parece haber razón para que la autoridad laboral desconozca aquellas otras cláusulas que se pactaron con libertad y conocimiento.

Pues bien; decíamos que es necesario distinguir porque en el primer grupo de supuestos (A), que se caracteriza por *no constar cuál es la voluntad o parecer* de ambas partes, la discrecionalidad de la Administración es mayor que en el segundo (B), en el que hay una *base negociada*, de indudable eficacia, aunque sea diferida. Aclaremos estos puntos.

En los casos (A) la Administración tiene una mayor libertad de apreciación, aunque, si se trata de *incomparecencia*, no puede, a nuestro juicio, conceder *más* de lo solicitado, porque supondría una desviación de poder. Es algo semejante al principio procesal de que los jueces no pueden conceder *ultra petitum*. De cualquier modo, tampoco significa esto que deba conceder lo pedido, sino que debe atender a una serie de datos (situación vigente, convenios anteriores, etc.) que le permitan decidir ponderadamente.

En el caso de norma de obligado cumplimiento por extinción..., el límite legal (art. 15 L. C. C.) está en «la situación anterior a dicho convenio y normas laborales vigentes».

En el grupo (B) la discrecionalidad es mucho más limitada, puesto que la base consensual, que no ha llegado a plasmar en un convenio, tiene una *eficacia diferida* respecto a la norma de obligado cumplimiento. En virtud

---

(17) En lo referente a las normas de obligado cumplimiento que intentan resolver un conflicto colectivo, cabe en este grupo las que se dictan en ausencia de convenio colectivo, pues en el caso de existir convenio, ya sea el conflicto sobre cuestiones contempladas en el mismo o no, debe contarse con el parecer de la Comisión mixta en todo caso y en definitiva con lo pactado en el propio convenio (si la cuestión afecta a lo contemplado en el mismo).

de ello, la autoridad laboral no puede prescindir total y absolutamente de lo actuado, dictando una norma de obligado cumplimiento que lo desconozca.

De cualquier modo, y tanto en el grupo (A) como en el (B) cabe aplicar, con diversa intensidad, la doctrina de los «conceptos jurídicos indeterminados», por cuanto las atribuciones que concede la ley a la Administración no son de libertad absoluta, sino relativa y concretamente la operación es más intelectual, de juicio, que volitiva. Por eso puede revisarse o controlarse. Será difícil, desde luego, buscar bases fundadas —en cuanto al fondo— para recurrir una norma de obligado cumplimiento en la parte relativa a salarios, pero sin duda que puede hacerse, o bien por no haber tenido en cuenta los límites que hemos señalado para la actividad administrativa, o bien porque la imposición de tales salarios puede destruir una normal competencia de las Empresas o resultarle especialmente gravosas. Esto último será una cuestión de hecho, pero con fundamentos de derecho, porque, en definitiva, las normas de obligado cumplimiento no pueden salirse de los cauces de la contratación colectiva, y según el artículo 1.º de la ley de Convenios colectivos, los convenios colectivos tienden a «fomentar el espíritu de justicia social y el sentido de unidad de producción y comunidad de trabajo, así como la *mejora del nivel de vida de los trabajadores y la elevación de la productividad*» (18).

En definitiva, la norma de obligado cumplimiento es un acto administrativo general que emana de la Administración, dentro de los límites que concede la ley de Convenios colectivos y Reglamento de Convenios Colectivos, no la ley de Reglamentaciones, y teniendo en cuenta que tal potestad, además de subsidiaria, está sometida —en lo que se refiere a la norma de obligado cumplimiento que en virtud de esa potestad se dicta— a una *condición resolutoria*: el que las partes lleguen a un acuerdo (19).

---

(18) Conocemos un recurso ante la Sala IV del Tribunal Supremo, aún no resuelto, en el que se impugna una norma de obligado cumplimiento, entre otras razones, por no recoger ninguna cláusula referente a la productividad, siendo así que las partes habían pactado sobre ello aunque no pudieron llegar, por otras causas, a un acuerdo total respecto al convenio que se discutía.

(19) Hay un punto interesante, y es la *retroactividad*. A nuestro juicio no puede admitirse en las normas de obligado cumplimiento, ni aún con los límites de que sólo afecte a los que estén en *servicio activo* en la Empresa en el momento de dictarse la norma de obligado cumplimiento (Resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 7-XII-1965) puesto que de admitirse la retroactividad *impuesta* queda desnaturalizado el carácter conmutativo del salario, que se percibe por el trabajo *prestado* y de acuerdo con lo que las partes hubieran pactado *libre y legalmente*. ¿Cómo puede imponerse por la Administración, que el valor del trabajo, ya *prestado y remunerado*, sea distinto a lo pactado por las partes, si obraron legalmente?

#### 6.4. Recursos administrativos y contenciosos

La jurisprudencia administrativa es unánime en el sentido de que contra las normas de obligado cumplimiento *no cabe recurso de alzada*. Veamos algunas resoluciones de la Dirección General de Ordenación del Trabajo:

«En ninguna de las disposiciones vigentes al respecto se establece recurso alguno contra las normas de obligado cumplimiento dictadas por la autoridad laboral, por cuanto no interpretan preceptos legales, sino que los crean; es decir, son disposiciones con fuerza obligada y no resoluciones administrativas, por lo que contra ellas no cabe recurso alguno en esta vía.» (18-VI-65.)

«Las normas de obligado cumplimiento..., en cuanto emanadas de la potestad reglamentaria que la Administración laboral ostenta, participan de la naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo elaboradas con arreglo a la ley de 16-X-42, sin que, por tanto, quepa contra ellas recurso alguno en vía administrativa.» (17-VII-65.)

«... causan estado en la vía administrativa» (25-I-66).

No podemos menos que disentir de las decisiones administrativas y de los fundamentos en que se apoyan. A nuestro juicio, cabe recurso de alzada ante la Dirección General de Ordenación del Trabajo o ante el Ministro, según los casos, ya que se trata de una resolución administrativa que cae dentro de la normativa de la ley de Procedimiento administrativo.

En primer lugar, el procedimiento de elaboración de la norma de obligado cumplimiento no está entre ninguno de los «especiales» enumerados en el Decreto de 10 de octubre de 1958. Por ello, el hecho de que ninguna disposición vigente establezca recurso alguno contra las normas de obligado cumplimiento resulta incierto, puesto que la ley de Procedimiento administrativo sí que lo establece de modo genérico.

No existe ninguna disposición legal que exija una autorización *específica* para poder recurrir un acto administrativo, lo cual, además, carecería de sentido. La regla es la contraria: hay *presunción* de la recurribilidad, salvo disposición en contrario. Y que nosotros sepamos, ninguna norma *prohíbe* recurrir las normas de obligado cumplimiento. O sea que el camino a utilizar es al revés: no prohibición de recurso más que admisión *específica* del mismo, ya que *genérica* la hay.

El hecho de que la norma de obligado cumplimiento no interprete preceptos legales, sino que los crea, nada nos dice en contra de la posibilidad de recurrir, pensando, además, que dicha creación se refiere a unos *derechos*

y obligaciones de dos partes, los cuales tienen naturaleza de administrados, pero con esa importante peculiaridad.

El que participen de la naturaleza de las Reglamentaciones es una afirmación de *analogía*, pero la verdad es que, como ya indicábamos, las normas de obligado cumplimiento *no son* Reglamentaciones de Trabajo.

En definitiva, que, en nuestra opinión, no hay fundamento legal para negar el recurso de alzada. Sólo en el supuesto de que el Ministro —en virtud de la Orden de 27 de diciembre de 1962— dicte la norma de obligado cumplimiento, causaría estado en la vía administrativa por no darse el supuesto excepcional del artículo 122, 3 de la ley de Procedimiento administrativo.

Hay, sin embargo, una sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 19 de enero de 1967, que no admite el recurso de alzada. Pero es fundamental advertir que se trataba de *una norma de obligado cumplimiento surgida con motivo de un conflicto colectivo*. Tal doctrina no puede trasplantarse sin más a los supuestos de normas de obligado cumplimiento recogidos en la ley de Convenios colectivos y Reglamento de Convenios Colectivos porque son de muy distinto carácter. Dice el Tribunal Supremo:

«El acuerdo de la Delegación Provincial de Trabajo de 11 de julio de 1964 es una norma de obligado cumplimiento —o una declaración de que continuaba en vigor la dictada en el año anterior, en 3 de septiembre de 1963—, emitida para resolver un conflicto colectivo de trabajo con arreglo a lo regulado en el Decreto de 20 de septiembre de 1962, y tales normas, en armonía con la naturaleza y finalidad de las mismas, y en atención a la ocasión de urgencia que las provoca, son administrativamente definitivas y no susceptibles de recurso gubernativo de alzada, y así se le hizo constar a la Empresa hoy actora en la notificación del citado acuerdo de la Delegación Provincial de Trabajo; pues se trata, en este caso, de uno de los procedimientos especiales enumerados en el Decreto de 10 de octubre de 1958, en su artículo 1.º, número 18; procedimiento que se rige, en esta ocasión concreta, por el citado Decreto de 20 de septiembre de 1962, que no reconoce el ejercicio del derecho al recurso en vía administrativa, por lo que no cabe invocar disposiciones del Título V de la ley de Procedimiento administrativo referentes al recurso de alzada.» (19-1-67.)

Aun cuando el supuesto se refiere a un conflicto colectivo, lo cual es distinto de lo que constituye nuestro estudio, tampoco participamos de la opinión del Tribunal Supremo, porque, aparte de parecernos desmesurado:

que la solución de conflictos colectivos por la autoridad laboral pueda encajarse en el procedimiento especial de «crisis de trabajo y modificación de condiciones contractuales», en los que, además, *se admite recurso de alzada* (20), no creemos, por los argumentos ya dados, que sea definitivo el hecho de que el Decreto de 20-IX-1962 no reconozca dicho recurso, ya que tampoco lo prohíbe.

El que las normas para conflictos colectivos se dicten por razones de urgencia tiene un valor relativo para lo que tratamos, porque cuando es el magistrado de Trabajo quien resuelve situaciones idénticas, puede recurrirse su decisión ante la Sala especial del Tribunal Central de Trabajo. Salvado este inciso, queda por añadir que están legitimados para recurrir todos los que ostenten la condición de *interesados*, de acuerdo con lo dispuesto en la ley de Procedimiento administrativo.

En cuanto al recurso contencioso-administrativo ante la Sala IV del Tribunal Supremo, está plenamente admitido porque «procede valorar el acto de la Administración como un *acto administrativo* en el sentido técnico del vocablo y a los efectos de ser susceptible del conocimiento en revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa» (Sentencia de 15-XII-1966, entre otras.)

A este respecto, sin embargo, resulta de gran interés tener en cuenta la reciente doctrina sentada por el Tribunal Supremo, en materia de competencia, puesto que en un auto del Tribunal Supremo, Sala IV, de 7 de marzo de 1968, del que es ponente el excelentísimo señor don José María Cordero de Torres, se dice que al no permitirse la revisión administrativa de las normas de obligado cumplimiento dictadas por el delegado provincial de Trabajo, *el Tribunal competente para su revisión jurisdiccional es la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la respectiva Audiencia Territorial*. Para un mejor entendimiento del tema citaremos párrafos textuales del referido auto:

«... las recurrentes formularon la alzada al conocer las normas de obligado cumplimiento insertas en el *Boletín Oficial de la Provincia*, y el Ministerio, al rechazarle por improcedente, se ha abstenido del menor pronunciamiento atinente al fondo de la reclamación que contenía.

Considerando que por ello es evidente que el acto impugnado es el emanado de la autoridad laboral provincial, artículos 13, 16 y 20 del Reglamento de 22 de julio de 1958, y la Administración demandada, según el juego de los artículos 10, 14 y 29 de la ley

---

(20) Vid. Decreto de 26-I-1944 y Orden de 14-XI-1961.

Jurisdiccional, debió serlo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, a la que corresponde la competencia revisoria; por lo que, en aplicación del artículo 8.º de la ley Jurisdiccional, así debe declararse, desestimando la pretensión de que se declare inadmisibile el recurso, y acordando también la remisión de los autos a la misma y paralelo emplazamiento de las partes para que puedan comparecer ante ella en defensa de sus derechos...»

En cuanto a la legitimación para recurrir, bastará la individual, no corporativa, y por tanto, estarán legitimados todos los que tuvieran un interés directo en la norma de obligado cumplimiento (21), que hemos calificado de acto administrativo general. De cualquier modo, y a efectos prácticos, aun cuando se calificara a la norma de obligado cumplimiento de Reglamento, bastaría la legitimación individual, puesto que operaría la excepción del artículo 39, 3 de la ley de lo Contencioso, porque para cumplir la norma de obligado cumplimiento no se precisa «previo acto de requerimiento o sujeción individual».

JUAN ANTONIO SAGARDY BENGOCHEA

---

(21) Art. 28, a), de la LJCA.