

EL DERECHO LABORAL Y LA JURISDICCION CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA

SUMARIO:

- I. *Planteamiento.*—II. *Proceso y Derecho material:* A) Los distintos tipos de proceso y el Derecho material. B) Normas de Derecho material que no pueden fundar pretensiones procesales. C) Procesos en que se examinan pretensiones fundadas en distintos grupos de normas jurídicomateriales. D) Normas de Derecho material que pueden fundar pretensiones deducibles en procesos distintos.—III. *Proceso laboral y proceso administrativo:* A) Progresiva expansión del proceso. B) Proceso laboral. C) Proceso administrativo.—IV. *El Derecho laboral:* A) La sustantividad de las ramas del Derecho. B) La sustantividad del Derecho laboral.—V. *Las normas laborales y la jurisdicción contenciosoadministrativa:* A) Los actos de la Administración sobre relaciones laborales y su impugnación ante los órganos de la jurisdicción contenciosoadministrativa. B) Evolución de la jurisprudencia española.

I. PLANTEAMIENTO

NO es difícil encontrar, entre las sentencias dictadas por la Sala 4.^ª de nuestro Tribunal Supremo, fallos que se refieren a normas jurídicas de las que suelen incluirse dentro del ámbito del Derecho laboral. En ellas se sienta doctrina sobre régimen jurídico de seguros sociales y subsidio familiar, interpretación y aplicación de ciertas disposiciones laborales, determinación de la Reglamentación Nacional de Trabajo aplicable a una empresa determinada, etc.

Ante estos hechos cabe preguntarse si tal doctrina jurisprudencial —cada día más reiterada—, implica una vulneración de principios esenciales recogidos en nuestra legislación procesal administrativa. El artículo 1.^º, L. C., exige, para que se pueda atribuir el conocimiento de una pretensión a la llamada «jurisdicción contencioso-administrati-

va», que se funde en «leyes o disposiciones administrativas» —tanto en los supuestos de contencioso subjetivo (1) como de contencioso objetivo (2)—, y el art. 4.º, núm. 4.º de la misma ley establece que «no corresponderán al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa... las cuestiones de índole civil y criminal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria y aquellas otras que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones» (3). El examen y decisión

(1) El núm. 3.º del párrafo segundo del art. 1.º, L. C., exige la vulneración de un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo».

(2) El párrafo tercero del art. 1.º, L. C., señala que «en materia provincial y municipal podrá interponerse, además, el recurso contencioso subjetivo de anulación, por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas». Es indudable que el problema de la naturaleza administrativa o no del acto tiene relevancia tanto cuando nos referimos al recurso subjetivo como al objetivo. Así lo resaltaba GUASP al estudiar el derecho subjetivo administrativo, afirmando la trascendencia que sus conclusiones podían representar para la doctrina de recurso por exceso de poder. ALBERT propone agudamente la cuestión al preguntarse si las cuestiones civiles pueden ser objeto de un contencioso de esta naturaleza. Pues bien, dada la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, la distinción entre asuntos civiles y administrativos tiene relevancia aun en este terreno, porque con referencia a los primeros (generalmente tienen por objeto el estado de las personas y régimen de los bienes) el Consejo de Estado opone un *fin de non recevoir*. Es la teoría del recurso paralelo la que juega aquí, pero de un modo particular, no en virtud de una disposición legislativa expresa que los atribuye a otra competencia, sino en razón a su misma naturaleza». Cfr. «El derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso», *Revista de la Facultad de Madrid*, núm. 2 (1940), pág. 14.

(3) El párrafo segundo de dicho núm. 4.º del art. 4.º dispone: «Se consideran de índole civil y de la competencia de la jurisdicción ordinaria las cuestiones en que el derecho vulnerado sea de carácter civil, y también aquellas que emanen de actos en que la Administración haya obrado como persona jurídica o como sujeto de derechos y obligaciones.» Es decir, habrá de examinarse la naturaleza del derecho vulnerado y de la relación jurídica básica del mismo para decidir acerca de a qué jurisdicción corresponde el examen de la pretensión. Sobre el tratamiento jurídico del defecto procesal que existiría si el «recurso contencioso» se fundara en un derecho laboral, cfr. art. 44, 1.º, L. C., y 310, R. C., y GONZÁLEZ PÉREZ, «Las excepciones de la ley de lo Contenciosoadministrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 11, págs. 82 y s.

por órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa de pretensiones fundadas en normas jurídicas laborales, ¿implica un desconocimiento de estos principios?

La trascendencia del problema que vamos a examinar quedará puesta de manifiesto si tenemos en cuenta que no puede ser correctamente resuelto sin enfrentarnos con la naturaleza de la jurisdicción laboral y de la contencioso-administrativa y, en último término, con la esencia del propio Derecho laboral.

II. PROCESO Y DERECHO MATERIAL

A) La realidad nos muestra muy diversas manifestaciones del fenómeno procesal. Razones de índole distinta han dado lugar a varios tipos de proceso, que se han clasificado con arreglo a muy distintos criterios. De todos ellos interesa recordar aquí, como criterio fundamental, aquel que sirve de base nada menos que para delimitar las distintas ramas del Derecho procesal, es decir, el que distingue los procesos civil, penal, administrativo, etc. ¿Cuál es el criterio que nos diferencia estos tipos de proceso? En principio podría pensarse que la distinción tiene como base la materia litigiosa o el fundamento jurídico material de las pretensiones. Pero la distinta clase de normas jurídico-materiales aplicables no constituye por sí sola el criterio diferencial. Es cierto, como ha dicho Alcalá-Zamora y Castillo, que normalmente, si su distinta índole motiva el fraccionamiento de la jurisdicción en ramas o la especialización de los juzgadores dentro de ellas, nada más natural que haya dado lugar a la división del Derecho procesal en diferentes sectores (4). Ahora bien, «no cabe decir que, en todo caso, a un conjunto de normas sustantivas perfectamente diferenciadas corresponde una clase de proceso, y sólo una, porque el paralelismo, por razones de múltiple índole, no se ha guardado en toda su pureza» (5). Esta falta de correspondencia entre normas sustantivas y proceso puede tener lugar: porque no exista un proceso

(4) *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, pág. 128.

(5) *GUASP, Comentarios a la L. E. C.*, Madrid, 1943, tomo I, pág. 28.

para examinar pretensiones fundadas en determinada rama de Derecho sustantivo; porque en un mismo proceso se examinen y actúen pretensiones fundadas en distintas ramas de Derecho material, y porque un mismo cuerpo de normas sustantivas funde pretensiones que han de ser examinadas en procesos distintos. Como quiera que el problema planteado en este trabajo podría resolverse afirmando la existencia de una falta de correlación entre proceso y Derecho material, interesa examinar, sucintamente, los distintos supuestos señalados.

B) Que existen normas jurídicomateriales que no puedan fundar pretensiones procesales es indudable. El ejemplo típico que puede señalarse en el Derecho español actual es el del proceso político: no existe un proceso en el que puedan deducirse pretensiones fundadas en normas de Derecho político. Tal imposibilidad de deducir pretensiones procesales fundadas en normas de Derecho político no constituye una consecuencia necesaria de la naturaleza especial de las normas jurídicas constitucionales; por el contrario, en la mayoría de los países se reconoce tal posibilidad —por ejemplo, el «juicio de amparo» (6)— y en España también ha existido un proceso político, el seguido ante el Tribunal de garantías constitucionales (Ley 14 junio 1933). En el propio Fuero de los Españoles, art. 36, se dice que «toda violación que se cometiere contra cualquiera de los derechos proclamados en este Fuero será sancionada por las leyes, las cuales determinarán las acciones que para su defensa y garantía podrán ser utilizadas ante las jurisdicciones competentes», con lo que se prevé la creación de un proceso en el que serán examinadas y actuadas en su caso las pretensiones fundadas en normas de Derecho político. Pero como no se han dictado las normas complementarias necesarias, en la situación actual seguimos sin tener un proceso político, proceso que constituiría el único sistema eficaz de garantizar los derechos que a cada español les reconoce su Fuero. Es más, en alguna ocasión se ha intentado deducir una pretensión fundada en preceptos del Fuero

(6) Aun cuando también se utiliza dicho proceso en materia administrativa. Cfr. BURGEO, *El juicio de amparo*, México, 1950, y apéndice de 1951. En el mismo sentido, en Nicaragua, cfr. ley de Amparo de 1950, art. 1.º

de los Españoles ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y el resultado ha sido que ésta ha considerado que carecía de jurisdicción para examinar tales pretensiones. Así, en una sentencia de 21 de mayo de 1952, en cuyo segundo considerando se afirma que «en la demanda se menciona como infringida la disposición contenida en el art. 19 del Fuero de los Españoles, la que aparte de su carácter esencialmente normativo incluye preceptos constitutivos de la definición de los derechos y deberes de los españoles y amparadores de sus garantías, equivalentes aquéllos a una serie de normas constitucionales; de donde se infiere que al impugnarse cualquier actuación del Poder público se viene a ejercitar una acción de carácter esencialmente político», añadiéndose en su quinto considerando que «la jurisdicción contencioso-administrativa se halla definida en sentido negativo o excluyente por el art. 1.º, núm. 3.º de la ley Orgánica de 1894 y su refundición de 8 de febrero de 1952, así como por el art. 4.º del Reglamento de la primera de las indicadas fechas; en ellas se requiere para conceptuar litigio de esta índole que se vulnere un derecho de carácter administrativo y que la resolución reclamada esté comprendida dentro de la naturaleza y condiciones del recurso contencioso y no pertenezca, como precisa el art. 4.º del Reglamento más detalladamente, a cuestiones nacidas de actos pertenecientes al orden político o de Gobierno» (7).

C) Puede ocurrir que en un mismo proceso se examinen y actúen pretensiones fundadas en normas jurídicas pertenecientes a distintas ramas de Derecho material. El ejemplo típico que se suele señalar es el del proceso civil, en el que se examinan no sólo las pre-

(7) Como afirma GUASP, es innegable la posibilidad teórica de considerar a sus normas como preceptos invocables en un proceso, admitiendo así la formulación de pretensiones con un fundamento de tal naturaleza. En efecto, nada se opone teóricamente a que quien se sienta lesionado por una actividad de la autoridad o de los particulares que estima prohibida por alguna norma de Derecho político reclame del Estado la realización de determinada conducta que anule aquella actividad y repare la lesión; nada se opone igualmente a que el ordenamiento jurídico instituya una serie especial de órganos con la misión particular de recoger, examinar y actuar, si son fundadas, tales pretensiones. Cfr. «Administración de justicia y derechos de la personalidad», *Revista de Estudios políticos*, núm. 18, págs. 97 y s.

tensiones fundadas en preceptos de Derecho civil, sino también las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho mercantil. Cabría pensar en otros ejemplos dudosos, como el llamado recurso de revisión ante la Sala 5.ª del Tribunal Supremo, que podría configurarse como un proceso especial del que conoce un órgano de la jurisdicción laboral, y en el cual se examinan pretensiones fundadas en preceptos de Derecho civil (materia de arrendamientos rústicos) o en preceptos de Derecho administrativo, por ejemplo, en caso de colonización (8); tanto en uno como en otro caso, las disposiciones fundamentales que regulan este recurso de revisión están contenidas en la disposición transitoria tercera, apartado A), regla séptima, y apartado B), de la Ley de 28 de junio de 1940 y art. 18 —en lo no modificado por aquélla— del Reglamento de 27 de abril de 1935 para la ejecución de la ley de Arrendamientos rústicos, si bien estos preceptos se aplicarían a los procesos cuyo objeto sean pretensiones fundadas en normas de Derecho administrativo con las especialidades señaladas en su legislación (Ley 27 abril 1946 y 21 abril 1949). Sin embargo, creo que el ejemplo no puede ser utilizado, ya que en realidad no se trata de un proceso único en el que se examinan pretensiones con distinto fundamento: aun cuando se trate de una misma jurisdicción y muchas normas sean comunes, creo que el llamado «recurso de revisión» que autoriza la legislación de colonización da lugar a un proceso distinto de aquel que surge como consecuencia del «recurso de revisión» autorizado por la legislación de arrendamientos rústicos. Se trata, en realidad, de un mismo procedimiento que sirve de cauce a procesos distintos; pero no de un mismo proceso; mientras en el caso de colonización no se trata propiamente de un «recurso», ya que no se impugna un acto jurisdiccional, en el caso de arrendamientos rústicos

(8) De admitirse el Derecho agrario como rama autónoma del ordenamiento jurídico se daría correlación entre tal recurso y el Derecho sustantivo. Pero como he oído en otra ocasión, «en la regulación de la agricultura, como en la regulación de otras materias, coexisten dos tipos de normas jurídicas: de naturaleza privada las unas, y públicas las otras. Y el querer estudiar como un todo orgánico normas inspiradas distintas es lo que produce la confusión entre los civilistas». Cfr. «La constitución del patrimonio familiar», *Revista Crítica de Derecho inmobiliario*, octubre, 1953, págs. 629 y s.

sí se trata de un recurso por impugnarse una sentencia de la Audiencia. El llamado «recurso de revisión» por la legislación de colonización viene a ser un supuesto de lo que, con terminología usual, se llama «recurso contencioso-administrativo» diferenciado de los demás por la jurisdicción que conoce del mismo, motivos en que puede fundarse (9) y procedimiento.

Otro ejemplo de procesos cuyo objeto serían pretensiones fundadas en distintas ramas del Derecho material podría ser el administrativo, si consideramos al Derecho tributario o fiscal como rama distinta del Derecho administrativo; nuestro «recurso contencioso-administrativo» se utiliza, indistintamente, para impugnar actos administrativos en sentido estricto y actos de la Administración fiscal (de los llamados «Tribunales económicoadministrativos»), fundándose en el primer caso en normas jurídicoadministrativas y en el segundo en normas jurídicofiscales. Y partiendo de la autonomía de ciertas ramas del Derecho (por ejemplo, Derecho agrario, hipotecario, etc.), los ejemplos de proceso en los que se examinarían distintas ramas de Derecho sustantivo, podrían multiplicarse.

D) Por último, cabe señalar otro caso de falta de correlación entre normas sustantivas y proceso: que un mismo cuerpo de normas funde pretensiones que deban ser examinadas en procesos distintos. Podría encontrarse un ejemplo en las normas jurídicofiscales, de admitirse la autonomía de esta rama del Derecho, ya que, por un lado, pueden dar lugar a pretensiones que deben ser deducidas en un proceso administrativo, y por otro, dan lugar a pretensiones que deben ser examinadas en el proceso del que conoce el Tribunal de Cuentas.

E) Pues bien, el problema que en este trabajo se plantea puede resolverse de una de estas dos maneras:

a) Afirmando que se trata de un caso más de falta de correlación entre Derecho material y proceso, ya que, por un lado, nos encontraríamos con que en un proceso —el proceso administrativo— se examinarían pretensiones fundadas en normas jurídicas materiales de naturaleza distinta —Derecho administrativo y Derecho laboral—,

(9) Cfr. «Colonización interior», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix, tomo IV, Barcelona, 1952.

y por otro, un mismo cuerpo de normas sustantivas —Derecho laboral—, daría lugar a pretensiones que habían de examinarse en dos procesos distintos —proceso administrativo y proceso laboral—.

b) O afirmando que no existe falta de correlación y que las supuestas normas laborales que fundamentan las pretensiones que han de examinarse en un proceso administrativo son verdaderas normas administrativas, no existiendo contradicción alguna con los principios de nuestra legislación procesal administrativa.

Como veremos, esta última es la solución por nosotros propugnada. Para razonarla debidamente, comenzaremos por examinar el concepto de los procesos laboral y administrativo, para después ocuparnos de la intervención del Estado en las relaciones laborales, a fin de precisar la naturaleza de las normas reguladoras de la materia.

III. PROCESO LABORAL Y PROCESO ADMINISTRATIVO

A) PROGRESIVA EXPANSIÓN DEL PROCESO.—1. Una de las características del Derecho procesal contemporáneo, destacada por Alcalá-Zamora y Castillo, es su progresiva expansión en tres direcciones distintas: a) En la de una batalla sin cuartel para reducir la autodefensa. b) En la de someter a intervención jurisdiccional litigios y conflictos que hasta época reciente le estuvieron sustraídos. c) En la de poner término a la subsistencia de poderes o magistraturas irresponsables. Y señala como hechos claramente demostrativos, entre otros, los siguientes: la «aparición de la justicia administrativa, que empieza siendo retenida, para pasar luego a delegada o incluso a plenamente judicial» y el «nacimiento del proceso laboral o del trabajo» (10).

2. Pero la aparición de un proceso administrativo y laboral no se logró sino después de una lenta evolución y acaloradas polémicas. Pues para que pueda hablarse de la existencia de una institución a la

(10) «Preocupaciones y directivas fundamentales del Derecho procesal contemporáneo», *Boletín del Instituto de Derecho comparado de México*, año V, número 13, págs. 17 y s.

que pueda calificarse debidamente como proceso, no basta con que exista un órgano del Estado que tenga potestad de intervenir en las relaciones laborales o administrativas, es necesaria la existencia de órganos estatales independientes creados con la misión específica de decidir acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, en nuestro caso, fundadas en preceptos de Derecho laboral o administrativo (11).

B) PROCESO LABORAL. —I. *Evolución.*—La legislación española sobre la solución de los conflictos y litigios laborales ha variado extraordinariamente; los principios en que se han inspirado las distintas leyes, han sido distintos, hasta el punto de haberse llegado a afirmar que en el Derecho español se han conocido todos los sistemas posibles de organización de la jurisdicción laboral.

Uno de los sistemas más en boga ha sido el de *tribunales paritarios*, que vienen a significar —en frase de Alcalá-Zamora y Castillo— el tránsito de la autodefensa al proceso. Su nacimiento se debe a la desconfianza obrera hacia la justicia oficial de los países capitalistas, y no deja de ser curioso a este propósito que los partidos socialistas, divinizadores del Estado, no vacilen, ofuscados por la lucha de clases, en postular la justicia paritaria, que además de constituir un privilegio, supone trasplantar a los tribunales un rescoldo autodefensivo, que niega la autoridad de quien ensalzan y que resulta de dudosa eficacia, ya que el posible influjo de la representación obrera se encuentra contrabalanceado por la participación simultánea e igual del elemento patronal. En este sentido, Alcalá-Zamora y Castillo, que añade: «Por otro lado, la experiencia española de tribunales industriales y jurados mixtos reveló con harta frecuencia que los vocales obreros no eran auténticos trabajadores, sino burócratas de las organizaciones obreras (con lo cual se desnaturalizaba el principio), o lo eran, y con independencia de su mayor o menor preparación y fanatismo, estaban mucho más expuestos que el juez estatal o los vocales patronales a las tentaciones del dinero» (12).

(11) Sobre el concepto de jurisdicción, proceso y pretensión por nosotros adoptado, cfr. GUASÚ, «La pretensión procesal», Madrid, 1952, separata del *Anuario de Derecho Civil*.

(12) En *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit. Sobre la legislación

Estos inconvenientes del sistema motivó una crítica del mismo (13). En la declaración VII del Fuero del Trabajo, se decía: «Se creará una nueva Magistratura del Trabajo, con sujeción al principio de que esta función de justicia corresponde al Estado», y por Decreto de 13 de mayo de 1938 se creaba dicha Magistratura (14).

española en la materia y su evolución puede verse cualquiera de los manuales españoles. Cfr., por ejemplo, GALLART FOLCH, *Derecho administrativo y procesal de las Corporaciones del Trabajo*, Barcelona 1929, y *Derecho español del Trabajo*, Ed. Labor, 1936, págs. 324 y ss.; GONZÁLEZ ROTHEVOSS, *Guía para el funcionamiento de los Comités paritarios*, s. f.; CABANELLAS, *Enjuiciamiento en los Jurados Mixtos*, Madrid, 1934; HINOJOSA, «La Magistratura de Trabajo en el nuevo Estado español», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1941, pág. 237; CHACÓN SECOS, *La relación de trabajo y la jurisdicción laboral*, Madrid, 1945; PÉREZ LEÑERO, *Teoría general del Derecho español de Trabajo*, Espasa-Calpe, págs. 144 y s.; PÉREZ BOTIJA, *Curso de Derecho del trabajo*, 1.ª edición págs. 304 y ss.; PINA, *Derecho procesal del trabajo*, México, 1952, páginas 54 y ss.; HERNÁNDEZ, *Tratado de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1944, página 607; HINOJOSA Y SÁNCHEZ PASCUAL, *Derecho del trabajo*, Barcelona, 1950; pág. 333. No es este el momento de hacer un estudio de dicha evolución de nuestra legislación, expuesta en las obras que se citan, con más o menos detalle. Basta con señalar que dicha evolución ha culminado con la implantación de un sistema digno de los mayores elogios por el carácter profesional del juzgador, su imparcialidad y posición ante las partes.

(13) Merece destacarse la crítica de ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, *Proceso autocomposición y autodefensa*, cit.

(14) PÉREZ BOTIJA resume así el significado del nuevo sistema: «Frente a una tendencia de descentralización jurisdiccional, que suponían los Comités paritarios de 1926 o los Jurados mixtos de 1931 (Institutos de Derecho público con funciones judiciales) supone el sistema de 1938 una medida centralizadora, mejor diríamos de estatización de la Justicia laboral. Aquellos organismos, por mezclarse en ellos con relativa frecuencia las cuestiones jurisdiccionales con las normativas, administrativas y aún con las de tipo políticosocial, llegaban a preocuparse más de estos problemas que de los de tipo jurídico. Para evitar las luchas sociales que se promovían en su seno y lograr una imparcialidad mayor, no exenta del principio de protección al trabajador que cualifica a esta materia, se pensó en judicializar el órgano, si bien respetando el procedimiento especial que antes existiera. Ahora bien, la Magistratura de Trabajo no se vincula totalmente al poder judicial, ni tampoco se sitúa en dependencia directa del ejecutivo. Sin llegar a las conclusiones de TRUEBA URBINA de que la jurisdicción laboral ha de ser independiente de ambos poderes, estimamos acertada la tesis de MENÉNDEZ PIDAL, al afirmar que es instrumento de la función

2. *Objeto.*—Por tanto, no ofrece duda que hoy, en España, existe un verdadero proceso laboral, que puede definirse como el que tiene por objeto pretensiones fundadas en preceptos del Derecho laboral, para cuya actuación existe una jurisdicción especial (15). El art. 1.º de la ley Orgánica de 17 de octubre de 1940, dice: «El Estado crea la Magistratura del Trabajo como única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del Derecho. Sus titulares intervendrán en cuantos conflictos individuales se originen entre los diversos elementos de la producción, no sólo en el aspecto de las reclamaciones de índole civil, sino juzgando y sancionando los actos de aquellos que en el campo del trabajo perturben el orden económico establecido o simplemente observaren conducta incompatible con el honor profesional». Por consiguiente, son objeto del proceso laboral aquellas pretensiones que uno de los elementos de la producción deduce frente a otro, con motivo de alguna relación laboral, fundada en alguna norma jurídica reguladora del trabajo. Es decir, empleando la terminología de nuestra doctrina laboral, el proceso laboral conoce y resuelve los conflictos individuales, que pueden ser —según Menéndez Pidal (16)—:

a) Obreros-patronales, cuando aquéllos son demandantes y éstos demandados (art. 435, Código de trabajo).

judicial, sin gozar de autonomía orgánica, por la doble vinculación del magistrado al escalafón de origen y al escalafón especial de Magistratura de Trabajo». Cfr. *Curso*, cit., pág. 304.

(15) En alguna ocasión ha sido considerado como un supuesto especial de proceso administrativo. Así, GUASP, en *Administración de justicia y derechos de la personalidad*, cit.; pero no parece apropiada esta configuración, ni por las normas jurídicas que constituyen el fundamento de las pretensiones en él examinadas, ni por la jurisdicción ante la que se deducen. Y el propio GUASP en trabajos posteriores, no parece recoger aquella posición. Cfr., por ejemplo, «Significación del proceso del trabajo en la teoría general del Derecho procesal», *Revista de la Universidad de Oviedo*, 1949, págs. 138 y ss.

Sin embargo, un problema interesante es el de su autonomía respecto del proceso civil. Al mismo me he referido al recensionar la obra de PINA, «Curso de Derecho procesal del trabajo», en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 16, página 124.

(16) *Derecho procesal social*, 2.ª ed., 1950, pág. 64.

b) Patronales-obreros, cuando el demandante es el patrono (artículo 435, Código de trabajo; art. 1.º, ley Orgánica; arts. 73 y 74, ley del Contrato de trabajo; art. 58, ley de Jurados Mixtos de 1931).

c) Interobreros (art. 435, Código de trabajo). No interpatronales, que están excluidos de la jurisdicción laboral.

d) Entre aprendices y maestros (art. 435, Código de trabajo y 122 y ss. ley del Contrato de trabajo).

e) Las cuestiones de carácter contencioso que surjan entre los asociados y su Montepío o Mutualidad, o entre las entidades sometidas a las normas del Reglamento de 26 de mayo de 1943.

C) PROCESO ADMINISTRATIVO.—Tiene por objeto pretensiones fundadas en preceptos de Derecho administrativo, de las que conocen los órganos de la jurisdicción especial contencioso-administrativa. Como se señaló al comienzo de este trabajo, el proceso administrativo se configura como un proceso que tiene por objeto pretensiones que han de fundarse en normas de Derecho administrativo. Según el artículo 1.º del texto refundido vigente, no ofrece duda que es un proceso creado para la impugnación de actos administrativos. Las pretensiones en él deducidas se dirigen a lograr la nulidad, anulación o reforma de actos administrativos, es decir, de actos dictados por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa (17).

(17) Un resumen de los problemas generales, en mis trabajos «Ideas generales sobre lo contencioso-administrativo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, octubre 1952, págs. 705 y ss., y «La pretensión procesal administrativa», *Revista de Administración pública*, núm. 12, págs. 77 y ss. Nuestro proceso administrativo es un proceso creado para impugnar actos de la Administración. Por eso se ha llegado a configurar la jurisdicción administrativa como la jurisdicción de anulación de los actos administrativos inválidos. Confróntese CARIGNATI, *La giurisdizione amministrativa*, Milán, 1950, págs. 31 y ss., en especial. Sobre el problema, referido al Derecho italiano (no siendo susceptibles de aplicación a nuestro Derecho una buena parte de las conclusiones a que se llegan), cfr. los logrados trabajos de *giustizia amministrativa*. Merece destacarse el de GUICCIARDI, cuya tercera edición ha sido publicada recientemente: *Giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1954, en especial páginas 45 y ss.

IV. EL DERECHO LABORAL

A) LA SUSTANTIVIDAD DE LAS RAMAS DEL DERECHO.—I. La sustantividad o autonomía de las distintas ramas jurídicas puede plantearse desde distintos puntos de vista; fundamentalmente, desde tres: como conjunto de normas, como ciencia y como disciplina académica. Al proponerse la configuración de los límites de una parte del Derecho ha dicho Ballbe—no hay que considerarle como ciencia, ni como asignatura, sino, sencillamente, como Derecho, como parte del ordenamiento jurídico, como suma de reglas que imperativamente han de ser aplicadas; es cierto que la autonomía científica depende de la sustantividad de la rama del Derecho de que se trate como tal conjunto normativo, y que la autonomía didáctica depende en buena parte de la científica, pero se trata de cuestiones distintas que no por concomitantes pueden ser equivocadamente confundidas. En efecto, al tratar de la autonomía científica, se considera a una rama del Derecho, no como conjunto normativo, sino como serie de conocimientos ordenados, como materia de especulación y no como ordenamiento de la conducta humana; como ciencia y no como Derecho: la cuestión se sitúa, por tanto, más en el terreno de la metodología que en el estricto y propio del Derecho. Y cuando se refiere el problema a la autonomía didáctica, se está en el terreno de la pedagogía y no en el del Derecho; lo que se trata de precisar es si atendidas las reglas de la buena docencia, la enseñanza de una determinada parte del Derecho ha de impartirse conjunta o separadamente con las de otros sectores (18). Que los tres aspectos de la cuestión, aun íntimamente relacionados, son distintos, lo demuestra la existencia de un buen número de ramas del Derecho como disciplinas autónomas —autonomía didáctica— que no tienen por objeto el estudio de un conjunto homogéneo de normas jurídicas —sustantividad propiamente jurídica— ni constituye un conjunto de conocimientos presididos por principios comunes que les dan unidad y sistema —aspecto científico—. Y en mu-

(18) Cfr. voz «Derecho administrativo», *Nueva Enciclopedia jurídica*, Seix, Barcelona, t. I, 1950, pág. 65.

chos casos sería absurdo y contraproducente suprimir algunas disciplinas jurídicas, por el hecho de que no puedan configurarse como verdaderas ciencias autónomas.

2. Por otro lado, al tratar el problema de las autonomías de las distintas ramas del Derecho, no conviene exagerar los términos del problema, como suele hacerse por lo general, a fin de demostrar la independencia y originalidad de la propia disciplina. En este sentido, son sumamente acertadas las observaciones que hace Jesús Rubio sobre las autonomías de las ramas jurídicas, en un trabajo publicado no hace mucho en el *Anuario de Derecho civil* (19). Es necesario no olvidar la unidad sustancial del Derecho; hay que partir de que el Derecho es uno y de que del tronco del *ius commune* —que todavía presta la base dogmática a todo el Derecho no estrictamente político y de las reglas generales comunes (por ejemplo, tít. preliminar del Código civil)— (20) se han ido segregando varias ramas que muestran características especiales más o menos acusadas que las diferencian de las demás. Por eso, al preguntarse si ha de señalarse la imposibilidad de definir como autónoma una rama del Derecho general, Rubio contesta: «Entendiendo la autonomía en su sentido tradicional, así es, sin duda. Pero ello no obsta a la existencia de Derechos especiales, a que éstos se delinee con mayor o menor fuerza y extensión respecto del general, subrayando sus características excepcionales; a que tales características sean más o menos vigorosas; a que su estudio requiera particular atención al margen del Derecho general» (21).

B) LA SUSTANTIVIDAD DEL DERECHO LABORAL. -1. Si parece indiscutible que debe mantenerse la disciplina «Derecho laboral» como autónoma, estudiando el conjunto de normas jurídicas que se refieren al trabajo, ¿quiere esto decir que tales normas constituyen un conjunto homogéneo, de características similares que las diferencia como tal conjunto frente a otros sectores del Ordenamiento jurídico? Creo que no. Esta es la opinión dominante entre los administrativistas que se

(19) Cfr. «Derecho marítimo y Derecho aéreo», *Anuario de Derecho civil*, t. V, fasc. II, 1952, págs. 552 y ss.

(20) CASTRO, *Derecho civil de España*, t. I, 1.^a ed., pág. 92.

(21) Ob. cit.

han ocupado del problema. Así, entre nosotros, últimamente, Baillbe (22) y Garrido (23), y mucho antes, en 1934, Cuevas, al comentar una sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo desde las páginas de la *Revista de Derecho público* (24). Los propios tratadistas del Derecho laboral, al referirse a su naturaleza jurídica y autonomía, vienen a reconocer la imposibilidad de hablar de sustantividad del mismo, al afirmar que es nota esencial del Derecho laboral la heterogeneidad. Por ejemplo, Pérez Botija, en varios trabajos, habla de la naturaleza dual o mixta del Derecho del trabajo, afirmando que al lado del aspecto políticoadministrativo o iuspublicista de la legislación laboral, hay, dentro de la misma, aspectos eminentemente privados, jurídico-civiles, que afectan a la libre disposición y al patrimonio de los sujetos por ella implicados, aun cuando afirma que las líneas esenciales del Derecho laboral se cierran como un todo ante nosotros (25).

2. La tesis de Cuevas, expuesta en el extenso trabajo antes citado (26) puede resumirse así: la actividad trabajo se encuentra regulada por normas jurídicoprivadas y por normas jurídicopúblicas. «Entre las mil confusiones a que ha dado ocasión el llamado Derecho del trabajo, una ha sido la afirmación de que es un Derecho especial extraño a los dos clásicos, otra la de que se trata de un Derecho a la vez público y privado, otra la de que están tan mezclados los dos que no hay manera de diferenciarlos; todo este inarmónico tocar es hijo de un mal enfoque metódico; se quiere construir a redopelo un sistema jurídico tomando como base lo que no tiene por sí cualidad jurídica: el hecho del trabajo. La realidad es que en un tratado de Derecho del trabajo, no hay, ni puede haber unidad sistemática, cua-

(22) *Derecho administrativo*, cit.

(23) «Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales», *Revista de Administración pública*, núm. 7, págs. 20 y s.

(24) «¿Qué es un derecho de carácter administrativo?», comentario a la sentencia de la Sala 3.^a de 30 de septiembre de 1933, *Revista de Derecho público*, 1934, págs. 19 y ss.

(25) Cfr. *Naturaleza jurídica del Derecho del trabajo*, Madrid, 1943; «La autonomía del Derecho del trabajo», *Revista Argentina del Derecho del trabajo*, agosto, 1945, y «Derecho del trabajo», *Nueva enciclopedia jurídica*, Seix, citada, t. I, 422.

(26) En especial, págs. 21 y ss.

ificadora de una sola clase de Derecho, porque el hecho de trabajar no es base jurídica para aquélla; en él aparecen, necesariamente, dos sistemas —separados, mezclados, yuxtapuestos, según la perspicacia metódica de quien lo escribe— jurídicos, o mejor, la referencia o aplicación a las relaciones de trabajo de dos clases de sistemas jurídicos distintos, el uno que tiene su mención en el sistema general del Derecho privado y el otro que tiene su punto de referencia en el sistema general del Derecho público» (27). Veamos cómo fundamenta y concreta su posición.

Para Cuevas el trabajo puede ser objeto a la vez, pero por motivos sistemáticos distintos, de dos clases de Derechos: la rama laboral del Derecho privado social moderno y la rama administrativa del Derecho público moderno. El llamado por contracción Derecho del trabajo será, pues, la rama privadosocial que regula las relaciones jurídicas entre patronos y obreros, y el Derecho administrativo regulará, en su parte especial, las relaciones entre uno y otro o de los dos con la Administración, bien por tratarse de relaciones de carácter policial, bien por tratarse de relaciones de servicio público estricto, que se refieren al trabajo y a los trabajadores. Opuestos así Derecho del trabajo y Derecho administrativo, las relaciones jurídicas en que el hecho de la actividad trabajo entra como elemento serán clasificables según correspondan a uno u otro, por tratarse ya de relaciones entre patronos y obreros, con finalidad privadosocial y con intervención de la voluntad de los mismos, más o menos condicionada por el correspondiente Derecho objetivo; ya de relaciones entre ellos y la Administración, con finalidad pública y con intervención del Poder público, regidas por el especial Derecho objetivo que regula las actividades policiales o las prestaciones técnicas en que se manifiestan tales relaciones. Es decir, objetivamente, el trabajo será elemento de una relación de Derecho administrativo, cuando sea objeto u ocasión de una actividad de servicio público en sentido genérico, que comprende aquellas dos manifestaciones del mismo: la policial y la de prestación técnica o servicio público estricto. También, objetivamente, será el trabajo elemento de una relación laboral restringida, cuan-

(27) Art. cit., pág. 23.

do sea objeto o medio de satisfacción de necesidades particulares, de servicio privado, de los patronos y de los obreros, sin perjuicio ésta de la trascendencia social que tales relaciones tienen y que el régimen jurídico moderno recoge en la forma correspondiente.

3. La distinción entre estas dos clases de normas jurídicas referidas al trabajo, nos va a permitir enjuiciar debidamente la doctrina jurisprudencial que ha motivado el presente trabajo. Tal doctrina no supone una incongruencia con los preceptos que rigen el proceso laboral y el proceso administrativo. Por el contrario, una correcta aplicación de los mismos impone la necesidad de que, mientras en unos casos las llamadas normas laborales funden pretensiones que deben ser examinadas por la jurisprudencia laboral, en otros funden pretensiones que deben deducirse ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por tratarse en realidad de normas de Derecho administrativo.

V. LAS NORMAS LABORALES Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

A) LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE RELACIONES LABORALES Y SU IMPUGNACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.—1. La realidad jurídica nos muestra multitud de actos dictados por órganos administrativos, que se refieren al trabajo; mediante ellos se impone a alguno de los elementos de la relación laboral alguna obligación o se les reconoce o garantiza algún derecho (28). Tales actos son consecuencia de la tendencia intervencionista del Estado en el campo de las relaciones laborales, intervención que no se limita a dictar normas obligatorias —de carácter imperativo—, sino que además se concreta en leyes que proceden a la protección de los intereses en ella tutelados, poniendo en acción adecuados organismos administrativos que, al entrar en contacto con el particular, pueden dar lugar al nacimiento de la relación jurídico-administrativa. En este sentido, Garrido Falla, que añade: «El Mi-

(28) Luego veremos las distintas clases de actos, en orden a la impugnación jurisdiccional, según la jurisprudencia de la Sala 4.^a del T. S.

nisterio (y sus Delegaciones) del Trabajo, ordenando inspecciones a las empresas privadas para constatar el debido cumplimiento de las leyes laborales; la Junta Central del Paro, autorizando al propietario a fijar la renta por los alquileres de su casa, son en estos casos los organismos administrativos cuya presencia nos está evidenciando la existencia de Derecho administrativo» (29). Pues bien, uno de los problemas que viene preocupando desde hace tiempo a la doctrina y sobre el que ha sufrido oscilaciones de importancia la jurisprudencia es el de ante qué jurisdicción son impugnables dichos actos.

2. Doctrinalmente se han formulado varias soluciones; todas ellas pueden reducirse a dos: la que configura la actividad de los órganos administrativos como jurisdiccional —y estima que tales actos no pueden impugnarse ante otros órganos jurisdiccionales— y la que afirma la posibilidad de impugnación jurisdiccional de tales actos, bien ante la jurisdicción laboral, jurisdicción especial o contencioso-administrativa.

a) Una tesis muy en boga ha sido la de considerar que cuando la Administración interviene en las relaciones laborales lo hace, no como tal Administración, sino como órgano jurisdiccional. Particularmente en la Argentina el problema ha sido tratado con gran interés, dominando la opinión de los que reprueban la atribución de funciones jurisdiccionales a los órganos administrativos (30) frente a la de los que se pronuncian a su favor y los que aceptan tal atribución como un paso previo a la creación de una magistratura especializada (31). La tesis que afirma que la intervención del Estado en

(29) Cfr. loc. cit. en nota 23.

(30) Cfr. RAMÍREZ GRONDA, *Los conflictos del trabajo*, Buenos Aires, 1942; *Derecho del trabajo*, Buenos Aires, 1938; «La institución de tribunales de trabajo en nuestro país», en *La Ley*; «Funciones judiciales y administrativas en las controversias individuales del trabajo», *Derecho del trabajo*, 1942; DESMARAS, «Funciones judiciales y administrativas del Departamento del Trabajo», *La Ley*, 20, 380, 1940; STAFFORINI, *Derecho procesal del trabajo*, 148; DESPONTIN, «La jurisdicción en materia de accidentes del trabajo según el Decretoloy de 1944», *Derecho del trabajo*, V, 215. Una visión de conjunto, en ORLANDO ROCCO, *Función jurisdiccional de la actividad administrativa en materia de trabajo*, Universidad Nacional de La Plata, 1952.

(31) NAPOLI, *Manual de Derecho procesal del trabajo*, La Plata, 1945, pá-

las relaciones laborales a través de órganos administrativos es actividad jurisdiccional, es inadmisibile. A ella pueden oponerse las siguientes razones:

1.^o Que para que pueda hablarse, propiamente, de actividad jurisdiccional, es necesario que exista un órgano imparcial, supraordenado, que recoja y decida (siendo esta su misión específica), las pretensiones que una parte esgrime frente a otra (32). Criticando la tesis sentada por una sentencia de la Sala 3.^a de 30 de septiembre de 1933, CUEVAS afirmaba: «Acordar las resoluciones que aconseje el bien público, a juicio de la autoridad que las acuerda, ¿no es precisamente la función policial propia de la Administración, tanto por la finalidad --defensa del bien público-- determinante, como por la intervención del poder público --participación ministerial-- , condicionante, en la relación que se produce? Aunque se resuelva una discrepancia jurídica entre interesados con el acuerdo, no es ella la que pesa para tomarlo -- como ocurriría al juez actuando jurisdiccionalmente --, sino un motivo extraño a la misma. Ese motivo y esa intervención crean una nueva relación entre los patronos y los obreros como administrados, y el Poder encargado de la defensa del bien público --que es la Administración en su función policial y no el juez decidiendo jurisdiccionalmente una contienda jurídica--, que se superpone a la privada laboral que existía entre aquéllos y tiene característica naturaleza administrativa. El Ministro, parece evidente, interviene no como imparcial definidor del Derecho en litigio, sino como parte interesada --por su misión policial-- en la defensa del bien público, frente a la otra parte --integrada ya a la vez por patronos y obreros--, que puede dañarlo con su querrela: son Administración y administrados en la típica relación policial que aquélla resuelve con un característico acto administrativo, enjuiciable o no en contencioso, según su naturaleza. Sería, pues, a esta naturaleza --de reglado o discrecional-- a la que habría que atender para considerar

gina 134; DEVEALL, «Sobre la iniciativa "de oficio" en las controversias del trabajo», *Derecho del trabajo*, II, 438, 1942, y OSSORIO Y FLORIT, *Las facultades de los organismos de aplicación en los conflictos de derecho*, 1945, cits. por O. ROCCO, ob. cit.

(32) GUASP, *La pretensión procesal*, cit.

tal acto administrativo como enjuiciable o no en contencioso, dadas las características del sistema español. Los derechos que se originan de esa relación no son ya aquellos que nacieron del contrato de trabajo entre los patronos y los obreros, sino los nuevos propios de la relación jurídico-administrativa superpuesta a aquél, y, a través de ellos, podrán ser considerados los primeros» (33).

2.^a Que el sistema no ofrece las debidas garantías, siendo preferible la intervención de órganos verdaderamente jurisdiccionales. En este sentido, Serrano Guirado afirma que «prácticamente el sistema no goza de crédito, porque la experiencia viene confirmando que son muy limitadas las garantías que ofrece» y que «en materia de seguros sociales la Administración se nos presenta como parte interesada, los litigios, en general, se suscitan frente a la Administración por las empresas, por los asegurados, por las entidades gestoras e incluso por el personal facultativo de determinados Seguros sociales» (34).

b) Precisamente por las críticas formuladas en torno a la tesis señalada, se ha defendido la necesidad de impugnar los actos de la Administración ante órganos jurisdiccionales o bien sustituir la intervención de los órganos administrativos por órganos jurisdiccionales. Por ejemplo, Pérez Botija estima que, como los derechos y obligaciones derivados de los Seguros sociales tienen su causa en el contrato de trabajo, deberían conocer los litigios derivados de los mismos y someterse a aquella jurisdicción laboral especial preparada para examinar tales cuestiones (35).

B) EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA.—1. En un principio, la jurisprudencia siguió un criterio sumamente riguroso al determinar la extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa en orden a actos referentes a relaciones laborales. Y entendió que existía «incompetencia de jurisdicción» no sólo cuando se trataba de

(33) Art. cit., pág. 26.

(34) *El seguro de enfermedad y sus problemas*, Madrid, 1950, pág. 416. El problema ha preocupado especialmente en materia de seguros sociales, existiendo una copiosa bibliografía.

(35) Cfr. *El régimen contencioso de los seguros sociales*, publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1944.

relaciones entre empresa y obreros derivados de contrato de trabajo (36), sino también cuando se trataba de impugnar resoluciones del Ministerio de Trabajo, «en cuanto afecten a la regulación de las relaciones laborales entre empresas y sus productores o a cargas sociales de previsión, así como a la interpretación de los preceptos aplicables en estos casos», por estimar que «no constituye materia primordialmente administrativa, sino de orden laboral y en la que dicho Departamento actúa como órgano jurisdiccional, siendo de tener en cuenta que el art. 4.º de la ley de 22 de junio de 1894 (hoy texto refundido de 1952) excluye del conocimiento del Tribunal de lo contencioso las cuestiones que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones». En este sentido, por ejemplo, las sentencias de 18 de junio de 1945 y 13 de enero de 1949 (37). Ante esta

(36) Cfr., por ejemplo, sentencias de 11, 13 y 28 de diciembre de 1940, 4 de enero y 24 de diciembre de 1941, 8 de febrero de 1944 y 26 de enero de 1948. BALLBE, refiriéndose a esta doctrina jurisprudencial y estudiando la afirmación que se hace en las sentencias de que en tales casos se trata de actividad jurisdiccional de órganos administrativos, afirma: «El supuesto contemplado es, evidentemente, no del ejercicio de la función administrativa, sino de la actuación de la función jurisdiccional. Como ya se ha indicado en la nota que precede, ambas funciones son discernibles estáticamente, por cuanto los actos en que se concreta la función administrativa se refieren a relaciones de las que son sujetos los entes que la desarrollan y, en cambio, la función jurisdiccional se contrae a relaciones ajenas al sujeto que la ejerce. Así lo reconoce la propia sentencia al proclamar que la función administrativa se da cuando al resolver un expediente se pone término a una contienda entre la Administración y el particular, declaración que, sin embargo, en su formulación es asaz defectuosa, habida cuenta que el poner término a una contienda entre la Administración y los administrados es, sólo una cierta parte de la función administrativa, dado que antes de que la reclamación mixta exista, hay ya un acto frente al cual esa se deducirá, y por lo demás el término contienda ofrece por sí no pocos reparos.» Cfr. «Jurisprudencia administrativa», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 179, 1946, págs. 475 y s. Sobre el concepto de jurisdicción utilizado por BALLBE, vid., con posterioridad, VILLALÓN IGARTÚA, *El concepto de la jurisdicción*, México, 1950.

(37) En la segunda de dichas sentencias se afirma «que reiterada es la jurisprudencia en que se ha declarado en forma expresa que las resoluciones que dicte el Ministerio del Trabajo, en cuanto afecten a la regulación de las relaciones laborales entre empresas y sus productores o a cargas sociales de previsión, así como a la interpretación de los preceptos aplicables en estos casos,

actitud de nuestros Tribunales se pensó que en ciertos casos —los relativos a la clasificación del personal en una empresa privada, por ejemplo— podría acudir al recurso de agravios por considerarse cuestiones de «personal». Pero el Consejo de Ministros, en jurisprudencia reiterada, rechazó también tal posibilidad, pues no puede darse a esta expresión un alcance tan amplio que desnaturalice la finalidad de la ley de 18 de marzo de 1944» (Ordenes de 21 de septiembre de 1946, 31 de marzo, 12 de abril, 21 de julio, 13 de septiembre y 18 de diciembre de 1948). Garrido Falla, al comentar esta dirección jurisprudencial desde las páginas de la *Revista de Derecho Privado*, señalaba la anomalía que se producía al no ser susceptible de fiscalización jurisdiccional ulterior ciertos actos de la Administración central, ni impugnables en vía de agravios (38).

2. Pero pronto va a cambiar el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Garrido Falla se ha ocupado con cierta extensión de este giro de nuestra jurisprudencia. A él seguimos a continuación (39):

a) En primer lugar —afirma— se planteó la cuestión con referencia a las decisiones de la Dirección General de Trabajo relativas a clasificación del personal de las empresas privadas, estimándose incompetente el Tribunal Supremo en base al apartado 2.º del art. 4.º de la L. C. de 1894, por entender que tales cuestiones pertenecen a otras jurisdicciones. Tal interpretación constituía una ampliación del contenido del citado art. 4.º, pues cuando el legislador de 1894 habló de «jurisdicciones» seguramente pensaba en el sentido orgánico de este término, no en el sentido material de realización por órganos administrativos de función jurisdiccional, que es la razón decisiva para excluir aquellas materias del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues, como antes se ha dicho, se cree que

no constituye materia primordialmente administrativa, sino de orden laboral y en la que dicho Departamento actúa como órgano jurisdiccional, siendo de tener en cuenta que el art. 4.º de la ley excluye del conocimiento del Tribunal de lo contencioso las cuestiones que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones».

(38) Cfr. núm. de enero de 1949.

(39) Cfr. *Revista de Derecho Privado*, números de noviembre y diciembre de 1949, y mayo de 1950.

se trata de actividad jurisdiccional realizada por órganos administrativos. Ahora bien, esta doctrina que había venido siendo reiterada, va a ser modificada. Primeramente son los autos de 7 y 13 de octubre de 1949; después los de 12, 14, 16 y 22 de noviembre del mismo año; por último, la doctrina es sentada en resoluciones con el rango de sentencias: así las de la Sala 4.^a de 3 de marzo y 15 de abril de 1950. Veamos cómo comenta Garrido estas primeras resoluciones.

b) Al ocuparse de los dos primeros autos, resalta que los hechos que contemplan son análogos: en ambos casos actas levantadas a empresas particulares por la Inspección del Trabajo por falta de liquidación de cuotas, bien del subsidio de vejez, bien del seguro de enfermedad, que las empresas estimaban no estar obligadas a satisfacer. Y la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en ambos casos es la misma: «Que si bien este Tribunal en reiteradas resoluciones ha establecido la doctrina de que los acuerdos del Ministerio de Trabajo, y especialmente los de la Dirección General del mismo nombre, no sean recurribles en vía contencioso-administrativa cuando están dictados por el organismo correspondiente en funciones jurisdiccionales para la aplicación de la llamada legislación social a los conflictos o controversias derivados de los contratos de trabajo, no es menos exacto que en el presente caso, en que no se ventila, como queda dicho, ninguna cuestión de orden laboral entre patronos y obreros, ni afecta siquiera a los derechos de éstos con relación al Subsidio... la materia de esta litis y concretamente la imposición del gravamen subsidial a la referida persona jurídica por el centro directivo reviste un carácter recaudatorio o contributivo comprendido en las funciones típicas de la Administración y ajeno por completo a toda facultad jurisdiccional para los asuntos verdaderamente laborales.» A la vista de estas resoluciones, en noviembre de 1949, Garrido resumía así la doctrina del Tribunal Supremo: «1.º Sólo escapan a la fiscalización del Tribunal Supremo los actos del Ministerio de Trabajo que implican una cuestión de orden estrictamente laboral, o sea la resolución de un conflicto de los que surgen entre patronos y obreros como consecuencia del contrato de trabajo. 2.º Los actos que realiza la Administración para la exacción de cuotas debi-

das como consecuencia de las obligaciones sociales de las empresas son de tipo recaudatorio o contributivo, y que tales cuotas no son sino verdaderos tributos o gravámenes impuestos por organismos del Estado y la finalidad que se da a los mismos no puede desvirtuar su naturaleza» (40).

3. En la jurisprudencia posterior se ha insistido en esta doctrina iniciada por nuestro Tribunal Supremo en 1949, y si bien es cierto que continúa manteniéndose la existencia de ciertos actos de los órganos administrativos laborales que se consideran inimpugnables en vía contenciosa por estimarse actividad jurisdiccional de la Administración, se afirma la jurisdicción de los órganos contencioso-administrativos para conocer las pretensiones deducidas contra otros actos.

a) Por ejemplo, en sentencias de 21 y 26 de febrero de 1953 y 30 de abril de 1952 se establece que la función jurisdiccional que ejerce el Ministerio de Trabajo en materia laboral está limitada a la resolución de los conflictos entre las empresas y sus trabajadores, derivados de los contratos de trabajo. Es decir, son cuestiones típicamente laborales aquellas que surgen entre personas ajenas a la Administración; productor y empresario, como consecuencia de salarios, indemnización por despidos, etc.

b) Ahora bien, cuando la relación jurídica básica no se plantea entre empresario y trabajador, sino entre Administración pública, investida de potestades públicas, y un particular, entre un órgano administrativo y la empresa, estamos ante una típica relación jurídico-administrativa, ante el Derecho administrativo y, en consecuencia, no hay ninguna razón para que en estos casos se considere incompetente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por eso, jurisprudencia reiterada, siguiendo el buen criterio, ha afirmado que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de las siguientes cuestiones:

a') Las referentes a actos de la Administración que declaran el deber contributivo de una empresa en materia de seguros sociales. En este sentido, entre otras, las de 31 de enero, 21 y 26 de febrero, 6 y 7 de mayo y 26 de octubre de 1953, y 30 de septiembre de 1952,

(40) *Revista de Derecho Privado*, nov. 1949.

en que se afirma que la liquidación y recaudación de cuotas por el concepto de seguros sociales constituyen manifestaciones típicas de la potestad administrativa, susceptibles de impugnación jurisdiccional ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo. Y respecto de las cuestiones suscitadas entre la Administración y la empresa sobre pago de subsidios familiares (sentencia de 29 de octubre de 1953) y multas impuestas por infracción de la legislación reguladora del subsidio (sentencia de 17 de octubre de 1953).

b) En materia de Reglamentaciones también se ha afirmado la jurisdicción de los Tribunales contencioso-administrativos: cuando se trate de impugnar actos que acuerden la imposición de multas a los particulares por infracción de las mismas (sentencias de 23 de febrero, 13 de abril y 16 de mayo de 1953); las resoluciones de la Administración que interpretan y aplican tales disposiciones (sentencia de 13 de abril de 1953) y cuando se discute cuál es la Reglamentación aplicable a una empresa (sentencia de 5 de octubre de 1953).

Es más, con carácter general, una sentencia de 7 de julio de 1952 ha afirmado que los actos del Ministerio de Trabajo pueden ser revistados por la jurisdicción de lo contencioso si no estuvieren exceptuados expresamente por disposición de rango suficiente. Y una sentencia de 8 de octubre de 1952, en su primer considerando sienta la siguiente doctrina: «Que aunque el Poder ejecutivo está dotado de las más amplias facultades para la ordenación del trabajo en todas sus fases y actividades y para dictar reglamentaciones que en las respectivas normas laborales estime convenientes, es indudable que una vez decretadas las normas, y mientras no se revoquen, ha de atenerse a ellas en lo que respecta a su aplicación a casos particulares, por lo que la actuación oficial tiene en tal concepto el carácter de reglada, y tratándose en el presente caso de una reclamación contra una Orden ministerial que estimó comprendida a la demandante en una Reglamentación Nacional de Trabajo, a cuyos preceptos tiene que acomodarse el acuerdo que se impugna, no cabe afirmarse discrecionalidad ni es posible acoger, por falta de fundamento, la excepción.»

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

