

ACTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION LABORAL

Por

MIGUEL MONTORO PUERTO

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo
en la Universidad de Barcelona.

SUMARIO: I. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL: a) Concepto. b) Características. c) Diversidad de relaciones jurídicas.—II. LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL: A) *Plantamiento de la cuestión en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.* B) *Alcance de la jurisprudencia.* C) *Examen de los textos legales que le sirven de fundamento:* 1. La Ley de 10 de noviembre de 1942, orgánica de las Delegaciones de Trabajo. 2. El Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo. 3. La Ley de Reglamentaciones de 16 de octubre de 1942. 4. El preámbulo de la Ley de Convenios Colectivos Sindicales de 24 de abril de 1958. D) *La atribución de funciones jurisdiccionales a órganos de la Administración:* 1. Por determinación legal. 2. Por determinación de la jurisprudencia. Criterios a utilizar. E) *Impacto de la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos de la Administración.* F) *Evolución de la tesis jurisprudencial:* 1. La jurisprudencia. 2. La doctrina. 3. La legislación.—III. LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL: 1. Actos administrativos y Administración Pública. 2. Consecuencias derivadas de la tesis jurisprudencial: a) Ausencia de vías de impugnación. b) Ausencia de revisión de oficio. Firmeza del acto y efecto de cosa juzgada. c) Imprudencia del proceso de lesividad. 3. El acto jurisdiccional. Sus caracteres.—IV. ORGANOS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONES JURISDICCIONALES.—V. CONCLUSIONES.

I.—LA ADMINISTRACIÓN LABORAL.

a) *Concepto.*

La importancia de las cuestiones relacionadas con el trabajo, afirma-ba ROYO-VILLANOVA (1), exige un órgano específico y encaminado a ejercer, de hecho, la acción del Estado y a aplicar el contenido de las disposiciones administrativas.

Este órgano específico, al que denominaremos, sin perjuicio de perfilar

(1) *Elementos de Derecho administrativo.* Valladolid, 26.^a edic., tomo II, pág. 636.

posteriormente el concepto, Administración laboral, ejerce su acción a través de actos de naturaleza muy diversa, algunos de los cuales han dado lugar a reiteradas resoluciones jurisprudenciales, no siempre en sentido idéntico y ocupado frecuentemente a la doctrina.

Pero el estudio de tales actos, y lógicamente se entiende estamos refiriéndonos a actos jurídicos, exige como presupuesto el determinar qué se entiende por Administración laboral, pues sólo perfilando esta idea podremos acotar el campo de nuestra investigación.

La referencia al elemento subjetivo resulta insoslayable desde el momento en que la revisión de ciertos actos a través de la vía contencioso-administrativa sólo es posible si estos actos pueden ser imputados a la Administración pública.

Actos jurídicos de la Administración pública, sujetos al Derecho administrativo, han de ser las notas que concurran en un acto para que éste pueda ser conocido por la jurisdicción contencioso-administrativa. La ausencia de una sola de ellas será suficiente para excluir la competencia del Tribunal de la jurisdicción en cuestión. Pero en particular la ausencia del elemento subjetivo, de la Administración pública a la que sea imputable el acto, trae consigo, a la vista de nuestro Derecho positivo, no sólo la incompetencia jurisdiccional, sino incluso la negación del Derecho administrativo, forjado sobre la base de ser ordenamiento jurídico de la Administración pública.

El concepto de Administración laboral viene afectado por las distintas concepciones que en torno al de la propia Administración han sido elaboradas. Aquello que se diga de la Administración en general habrá de afirmarse de la Administración laboral en particular.

Junto a posiciones en las que priva el aspecto orgánico o el material, según los casos, la doctrina se fija cada vez con mayor insistencia en la necesaria conjunción; de aquí que el concepto de Administración laboral se obtenga de manera más precisa utilizando ambos criterios. En aquel pensamiento de ROYO-VILLANOVA que hemos tomado como punto de partida, advertimos ya la referencia a un órgano y a una actividad; ésta servirá a delimitar un sector de la Administración pública en general.

La suma de la actividad del Estado, señala DE VALLES (2), viene dividida, según un criterio material, en diversas ramas, pudiendo atribuir aquel ramo que se ocupa sustancialmente de las relaciones laborales a un conjunto orgánico —Departamento ministerial, o a determinados órganos de un Departamento— dentro del grupo genérico de aquellos ramos de la

(2) *Elementi di Diritto amministrativo*. Padua, 1965, 3.^a edic., pág. 66.

Administración que tienen por cometido velar por el bienestar y el progreso social.

El concepto de Administración laboral puede obtenerse dentro del más amplio de Administración social, pero no se identifican. Si aquél se integra en éste, el último no se agota en el primero. Aparte la imprecisión que el concepto «social» entraña, como ha recordado certeramente LARROQUE (3), puesio que, a más de cubrir nociones múltiples de contornos mal definidos, estimado como opuesto a lo «económico», lo «social se corresponde con el punto de vista del hombre tomado en cuanto tal, en su desenvolvimiento físico, su bienestar material, la expresión de todas sus posibilidades personales» (4).

De aquí que, al elaborar el concepto, hemos de partir del acotamiento de un sector de la Administración pública, de un ramo de la Administración que tiene un cometido específico; sólo así será posible superar las dificultades que se derivan de la multiplicidad de significados que puede tener la expresión «Administración laboral», como destaca DE LA VILLA (5).

La sustantividad de la Administración laboral se opera, según ponen de manifiesto BAYÓN y PÉREZ BOTIJA (6), no sólo por la extensión y relieve de los servicios que comprende, sino por sus peculiaridades orgánicas, utilizando a veces estructuras sindicales, bien confiriendo a éstas determinados servicios, bien recurriendo a ellas para lograr una mayor participación de los administrados en las tareas administrativas.

A nuestro juicio, puede entenderse por Administración laboral el *conjunto orgánico integrado en la Administración central, de competencia especial, que tiene por objeto el régimen administrativo de las cuestiones que afectan a la vida del trabajo.*

(3) *Contentieux social et juridiction sociale*. Études et Documents. Conseil d'Etat, 1953, número 7, pág. 23.

(4) Ciertamente se advierte del contexto del estudio que la utilización del término «social» tampoco hace referencia a aquellas formas de clasificación de la actividad de la Administración, actividad jurídica-actividad social, perfijada particularmente por la doctrina italiana a partir de ORLANDO (*Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. I, págs. 72 y sigs. Milán, 1900), como recuerda CARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1966, 3.ª edic., vol. II, pág. 129), que se corresponde dentro de ciertos límites con aquella otra distinción entre función pública-servicio público, estudiada recientemente por TREVES (*L'organizzazione amministrativa*, Milán, 1964, pág. 180).

(5) *Estudios de Administración laboral*. Madrid, 1966, pág. 26 (Véase, del mismo autor *Administración laboral y de Seguridad Social*, E. N. A. P. Alcalá de Henares, 1967).

(6) *Manual de Derecho del trabajo*. Madrid, 1962, 3.ª edic., tomo II, pág. 782.

b) *Características.*

1) Decimos conjunto orgánico para expresar la existencia de una estructura u organización, no por referencia exclusiva a órganos en sentido técnico y estricto, ya que la Administración laboral, junto a sus órganos más característicos, se integra también por entes —entes públicos menores de carácter institucional—, cuales son el Instituto Nacional de Previsión, las Mutualidades Laborales, Servicio de Trabajos Portuarios, etc.

El Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo, aprobado por Decreto de 18 de febrero de 1960, destaca el aspecto orgánico de la Administración laboral, señalando que «el Ministerio de Trabajo es el órgano de la Administración central encargado del ordenamiento, dirección y ejecución de la política del Gobierno en cuanto afecta: a) al conocimiento y control de la integración, desarrollo y movilidad de la energía laboral del país en orden a su mejor utilización para el bien general y el propio de cada trabajador; b) al estudio y regulación de los problemas inherentes a las condiciones en que se desarrolla la relación entre empresas y trabajadores, a fin de que se ajuste adecuadamente a los postulados de la Justicia Social; c) a la ordenación y desarrollo de la Obra de Seguridad Social para defensa del trabajador y de su familia frente a contingencias de carácter general que individualmente no pueden superarse; d) a la vigilancia del cumplimiento de las normas dictadas para la ejecución de los fines que anteceden; e) al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales que han de resolver las diferencias que en la vida laboral puedan surgir entre los miembros de dicha comunidad» (7).

El aspecto orgánico se completa, entre otras disposiciones, a través de la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 y sus Textos articulados, particularmente el primero, aprobados por Decreto de 21 de abril de 1966.

2) Integrado en la Administración Central. Con ello excluimos: a) cualquier órgano perteneciente a ente distinto de la Administración Central del Estado, que pueda tener competencia en materia laboral; b) pero particularmente quedan al margen, no obstante las importantes

(7) DE LA VILLA ha puesto de manifiesto cómo el precepto citado del Decreto orgánico del Ministerio de Trabajo, en cuanto determina la competencia del Departamento, no ha sido todavía objeto de un análisis exegético pormenorizado, estimando que las distintas competencias que allí se asignan darían pie para obtener el esquema completo de tres disciplinas, al menos en términos académicos: Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Política Social, destacando «su enorme interés de cara a un tratamiento futuro» (*Administración laboral y de Seguridad Social*, cit., pág. 20, nota 26).

relaciones y la inclusión de ellos, por algún sector doctrinal (8) dentro de la Administración laboral, de las organizaciones sindicales, concretamente en nuestro Derecho positivo, sin perjuicio de la cooperación de los Sindicatos en determinadas actividades laborales de la Administración (9).

3) De competencia especial, acotando así un ramo de la Administración, por razón de la materia hacia la que particularmente se proyecta su actividad. En este caso, su objeto viene determinado por las cuestiones que afectan a la vida del trabajo.

Como se advierte, no constreñimos, frente a lo sostenido por algún sector doctrinal, la competencia a la actividad de la Administración en orden al tema contrato de trabajo. La amplia competencia asignada por el Decreto orgánico al Ministerio de Trabajo, abunda en esta posición. No es el contrato de trabajo, ni las secuelas del mismo, el objeto exclusivo de su competencia. Podrá ser objeto primordial, pero no único.

La «relación de trabajo» constituye uno de los epígrafes determinantes de la competencia de aquel órgano de la Administración Central, pero junto a él, otros de carácter mucho más amplio, «integración, desarrollo y movimiento de la energía laboral» son tomados en consideración. Por otra parte, la Seguridad Social, hoy en primer plano, no se establece tan sólo en favor del trabajador por cuenta ajena, sino que también afecta al trabajador por cuenta propia, no existiendo aquí relación alguna entre empresa y trabajador.

4) Pero especialmente los órganos y entes de la Administración laboral, en orden a las cuestiones que constituyen su objeto, actúan en razón

(8) Así DE LA VILLA, en *Estudios de Administración...*, pág. 28. Por su parte PÉREZ BORIJA se ha pronunciado acerca de la «corporativización del Sindicato, es decir, la metamorfosis del Sindicato en una Corporación de Derecho público», estudiando sus relaciones con el fenómeno de la descentralización, al hacer aplicación de la tesis institucionalista a los Sindicatos (*Aportaciones del Derecho administrativo al Derecho del trabajo*, en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*. Madrid, 1961, tomo III, vol. 3.º, págs. 29 y sigs.

(9) Que los Sindicatos españoles no son Administración pública lo ha señalado reiteradamente nuestra jurisprudencia, así, entre otras, en sentencias de 8 de julio de 1960, sin perjuicio de reafirmar su carácter de Corporación de Derecho público, como ocurre en sentencia de 23 de octubre de 1966 y se reafirma en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, según reforma operada a través de las disposiciones adicionales de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Por lo que se refiere al Derecho francés, CHARLIER, a la vista de diversas resoluciones del Conseil d'Etat, ha puesto de manifiesto que los Sindicatos no constituyen organismos públicos (*Puissance publique et cuestión social*, en *L'Evolution du Droit public*. París, 1956, págs. 79-80). Las diferencias entre las asociaciones sindicales y los entes que integran la Administración pública, han sido estudiadas por CONSTANS, recientemente (*Le dualisme de la notion de personne morale administrative: en Droit français*. París, 1966, págs. 23 y sigs.).

al establecimiento de su régimen administrativo. GUAITA MARTORELL (10) ha destacado este aspecto de la cuestión, poniendo el énfasis en el carácter de Derecho administrativo que debe reconocerse a estas materias, no obstante ser estudiadas también por los cultivadores del Derecho del trabajo (11).

c) *Diversidad de relaciones jurídicas en que interviene.*

La Administración laboral es verdadera Administración; constituye parte de la Administración Central; los órganos que la integran son órganos administrativos; las potestades que ostenta son las propias de toda Administración pública, pudiendo hablarse de potestad normativa, jurisdiccional y sancionadora, expresión de la heterogeneidad de contenido de la Administración, dado el carácter residual que corresponde al Poder ejecutivo, en el que, en definitiva, se encuadra la Administración pública (12).

También la Administración laboral resulta inmersa en relaciones jurídicas entre Administración y administrados.

Por ello, y hasta ahora, la teoría general del Derecho administrativo, en su integridad, resulta aplicable a este ramo de la Administración. Sin embargo, pronto se advierte que la Administración laboral ejerce su actividad administrativa no simplemente a través de esa relación Administración-administrado, sino emitiendo actos que caen de lleno en relaciones meramente entre administrados. De aquí que haya podido decirse que el acto administrativo laboral constituye «intervención en una relación jurídica entre dos administrados» (13).

Este segundo aspecto de la cuestión no se ofrece con carácter excepcional, sino que viene a ser actuación ordinaria de la Administración laboral. Las cuestiones de clasificación profesional, de interpretación de contratos de trabajo, de aplicación de reglamentaciones de trabajo a determi-

(10) *Derecho administrativo especial*. Zaragoza, 1965, tomo II, reimpresión, pág. 181.

(11) No puede olvidarse, como destacaba PÉREZ BOTIJA, que el Derecho administrativo ha llevado a la política económica y a la política social, una parte de su técnica y de sus métodos, y si bien es cierto que la intervención del Estado moderno se verifica a través de órganos muy diversos, el análisis de las instituciones del Derecho administrativo introducidas en el campo del Derecho del trabajo, muestra que aquéllas no han perdido «su prístino carácter administrativo» (*Aportaciones...*, cit., pág. 80). En el mismo tema insiste RIVERO al declarar que existe un derecho del trabajo en el que reinan el espíritu, los métodos y la técnica del Derecho administrativo clásico (*Droit du travail et Droit administratif* en «*Revue de Droit Social*», 1960, pág. 609).

(12) GARRIDO FALLA, *Tratado...*, cit., vol. I, pág. 28.

(13) BAYÓN-CHACÓN y PÉREZ BOTIJA, *Manual...*, vol. II, pág. 881.

nada empresa, son temas en los que aparecen implicados empresa y trabajador, pero en los que la Administración laboral adopta resoluciones cuya naturaleza jurídica conviene dilucidar.

Tales actos, ¿son verdaderos actos administrativos? Su naturaleza ¿es idéntica a la de aquellos otros por medio de los que la Administración laboral impone sanciones por infracción de las normas relativas a medidas de seguridad e higiene en el trabajo, nombra un funcionario, o exige, dentro de los límites legales, del particular una determinada prestación?

Los actos con los que establecemos el parangón son actos a través de los cuales nace la relación jurídico-administrativa, es decir, entre Administración y administrado. Pero aquellos otros que apuntamos como sometidos a discusión ofrecen la característica peculiar de surgir en torno a una cuestión planteada entre dos elementos de idéntico carácter, es decir, dos administrados, empresa y trabajador. La interpretación de un contrato de trabajo se produce a la vista de una distinta aplicación del mismo entre los sujetos de la relación laboral; al igual acontece cuando de fijar la reglamentación aplicable a una determinada actividad laboral se trata. En los últimos supuestos la Administración incide como tercero en la relación.

De aquí que en orden a ellos se haya venido hablando de una actividad jurisdiccional de la Administración laboral. Su acto es acto de decisión, de resolución de una cuestión entre administrados.

Entonces se proponen las cuestiones siguientes:

a) Los órganos de la Administración laboral, al actuar en este sentido, ¿conservan su calidad de órganos administrativos o pasan a convertirse en órganos judiciales?

b) Manteniendo la naturaleza primitiva de tales órganos, ¿qué carácter debe atribuirse a sus actos?

En la práctica ambas cuestiones aparecen estrechamente unidas, según tendremos ocasión de ver al examinar la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. Y ello resulta evidente, pues si se estima que la variación se produce en la naturaleza de los órganos que actúan, es decir, si dejan de ser órganos administrativos, sus actos no podrán tener nunca la consideración de actos administrativos. La verificación jurisdiccional de tales actos jamás será competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ni siquiera en la elaboración de la voluntad de los órganos en cuestión, tendente a emitir tales actos, podrá hacerse aplicación del Derecho administrativo, y particularmente de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Si, por el contrario, se mantiene el carácter administrativo de los órganos, estimando que la mutación se produce en el acto mismo, será posible aplicar el Derecho administrativo en la formación de la voluntad del órgano que emite el acto, aun cuando no puede hacerse respecto de éste.

Que el tema no es mera lucubración teórica lo pone de manifiesto la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Es más, están en juego las garantías jurídicas de los administrados, que pueden quedar, en ocasiones, en suspenso, como de hecho han quedado por aplicación de aquella jurisprudencia, llevada a sus últimas consecuencias.

La doctrina especializada ha tratado el tema con insistencia (14), particularmente a la vista de la posición mantenida en cada momento por dicho Tribunal, aun cuando sin entrar a plantearse la cuestión de fondo y destacar las secuelas finales.

II.—LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL.

A) *Planteamiento de la cuestión en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.*

El tema que nos ocupa tiene su base en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, que al examinar la actividad del Ministerio de Trabajo como órgano más característico de la Administración laboral, advirtió certeramente que en dicha actividad se apreciaban dos facetas distintas: a) aquella en orden a la cual el Ministerio de Trabajo actuaba en relaciones características de Derecho administrativo, en igual forma en que lo hacen otros órganos de la Administración, y b) aquella otra en orden a la cual la actividad del Ministerio de Trabajo tomaba como objeto relaciones entre particulares, aquellos que constituyen los elementos subjetivos de la relación laboral, relaciones no administrativas, sino laborales, cuya naturaleza persistía, no obstante la presencia de la Administración pública, que no llegaba a dar «color» de carácter administrativo a tal relación.

Pues bien: el problema crucial se plantea en cuanto se estudia el segundo tipo de relaciones. En este aspecto la jurisprudencia ha seguido una vía de autorrevisión de sus propias posiciones, vía que va desde aquellas sentencias en las que negó carácter administrativo a las relaciones entre

(14) Hacemos gracia de una enumeración o relación de los más importantes estudios sobre el tema, desde el momento en que iremos mencionándolos a lo largo del presente trabajo.

Administración, de una parte, y empresarios y trabajadores, de otra, asignando incluso el carácter de órganos no administrativos a los del Ministerio de Trabajo cuando inciden en tales relaciones, hasta aquellas en las que suavizando el criterio anterior aceptó verificar la competencia de los órganos del Ministerio de Trabajo para emitir tales actos. En todo caso se abstuvo de entrar en el fondo de la cuestión por entender que tales órganos constituyen una jurisdicción especial.

La línea de suavización tuvo como término medio la reducción de materias respecto de las que el Tribunal Supremo entendía se operaba la adscripción de naturaleza jurisdiccional a tales órganos.

En todo caso resulta obvio que venimos refiriéndonos a los órganos del Ministerio de Trabajo, en su integridad, con excepción de aquellos que sí integran una verdadera jurisdicción, inserta en el poder judicial, aun cuando orgánicamente están adscritos al Ministerio de Trabajo, es decir, con excepción de las Magistraturas de Trabajo.

B) Alcance de la jurisprudencia.

Han sido fundamentalmente SERRANO GUIRADO (15), ALONSO OLEA (16), GONZÁLEZ PÉREZ (17) y GARRIDO FALLA (18) quienes se han ocupado del tema y llevado a cabo un examen exhaustivo de la jurisprudencia sobre el particular (19), de la que cabe destacar las sentencias siguientes:

(15) *La jurisdicción contencioso-administrativa y la tributación por Seguridad Social*, en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, cit., págs. 539 y sigs., y en sus *Comentarios jurisprudenciales*, en «Cuadernos de Política Social», especialmente tomos XXI a XXIV.

(16) *La materia contencioso-laboral. Extensión y límites de la jurisdicción de Trabajo*. Sevilla, 2.^a edic., 1957.

(17) *El derecho laboral y la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «Cuadernos de Política Social», núm. 22, 1954, págs. 83 y sigs., y en diversos lugares de su *Derecho procesal administrativo*. Madrid, tomo I, 1955; tomo II, 1957, y tomo III, 1958. *Las cuestiones laborales y la justicia administrativa*, en «Revista de Derecho Procesal», núm. 4, 1956, página 1.163-75; *Las excepciones de la Ley de lo Contencioso-administrativo*, en el número 11 de esta REVISTA, págs. 82 y sigs.

(18) Además de referirse al tema en su *Tratado...*, cit., vol. I, págs. 384 y 385, se ha ocupado del mismo en los Comentarios de jurisprudencia de la «Revista de Derecho Privado» en los números correspondientes a noviembre-diciembre de 1949 y mayo de 1950. Más recientemente en *Panorama y perspectiva de la fiscalización jurisdiccional de los actos administrativos en España*, en la revista de «Documentación Administrativa» (en adelante D. A.), núm. 100, págs. 303 y sigs.

(19) Para un detallado resumen de la jurisprudencia nos remitimos sustancialmente a los estudios de SERRANO GUIRADO, GONZÁLEZ PÉREZ, ALONSO OLEA y GARRIDO FALLA, que han sido citados en las notas precedentes, recogiendo, por nuestra parte, tan sólo aquellas resoluciones del Tribunal Supremo que vienen a constituir puntos claves en la materia estudiada, o son posteriores a tales estudios.

«La decisión del Ministerio de Trabajo aplicando disposiciones que se refieren a la interpretación de los contratos de trabajo, tiene carácter *jurisdiccional*, porque dicha decisión no constituye solamente la ultimación de una vía gubernativa, sino el final del procedimiento de una *jurisdicción* establecida y regulada con carácter *especial*, y ello en razón del carácter fundamentalmente social de aquellas disposiciones...; pero no puede extenderse (la competencia de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo) a las decisiones que adopte un Ministerio cuando éste obre como *órgano supremo* de una vía de conciliación o arbitraje en materia de derechos sociales, y *no como autoridad administrativa* que pone fin a un expediente en que se ventilen derechos de esta clase» (S. de 23 de mayo de 1942) (20).

«El Ministerio de Trabajo ejerce funciones jurisdiccionales al resolver las discrepancias de obreros y empresas sobre aplicación de las bases de trabajo» (S. de 18 de junio de 1945).

«Constituyéndose así en una jurisdicción especial por atribución de las leyes» (Ss. de 26 de enero de 1948 y 20 de febrero de 1947, entre otras).

«Ya corresponda a la Magistratura de Trabajo, ya al mismo Ministerio o a sus órganos cuando está en plano superior ante las partes en litigio y tiene atribuida por la Ley la competencia para resolver el conflicto» (S. de 3 de enero de 1958).

Más recientemente :

«Un reiterado criterio jurisprudencial, que recuerda la sentencia de 13 de abril de 1963, distingue, a este propósito, cuándo el Ministerio de Trabajo actúa en virtud de atribuciones proyectadas a necesidades particulares, pero de índole social, entre patronos y obreros, y cuándo desenvuelve su actividad en relación a un servicio público, origen de derechos administrativos, susceptible de defenderse, si son vulnerados, mediante el recurso contencioso-administrativo» (S. de 1 de abril de 1966).

(20) Tomadas de SERRANO GUIRADO, en *La jurisdicción...*, cit. Esta sentencia es recordada siempre que se afronta el tema que nos ocupa, conteniéndose en ella afirmaciones arías que, aun cuando no escapan a su simple lectura, hemos preferido subrayarlas. Tales afirmaciones se constriñen: a) a calificar el acto de la Administración laboral, en estas materias, como *acto jurisdiccional*; b) a declarar que el Ministerio de Trabajo es una *jurisdicción*, y c) que el Ministerio de Trabajo se convierte en *órgano supremo* y *no actúa como autoridad administrativa*.

De la contemplación de estas declaraciones jurisprudenciales se llega a concluir que para nuestro Tribunal Supremo los órganos del Ministerio de Trabajo, en determinados casos, dejan de ser autoridades administrativas y se convierten en «órganos supremos» de carácter «jurisdiccional» o de carácter «judicial» (21).

Cabe afirmar que en las declaraciones jurisprudenciales se contienen dos caracterizaciones distintas de los órganos del Ministerio de Trabajo, cuales son: a) aquella en virtud de la cual dichos órganos vienen a constituir una jurisdicción especial, de las que tradicionalmente hizo mención nuestra Ley para la jurisdicción contencioso-administrativa, y b) aquella otra según la cual no se está simplemente en presencia de una jurisdicción especial, sino de un órgano judicial.

En ambos supuestos, al estimarlos como «órganos supremos», queda cortada toda posibilidad de revisión de sus actos por otros órganos, tanto de distinta jurisdicción como del propio poder judicial.

Cabe preguntar: ¿qué fundamento legal adopta el Tribunal Supremo para hacer declaraciones de tal naturaleza? Y decimos fundamento legal porque el reconocimiento de jurisdicciones especiales tan sólo puede hacerse sobre preceptos legales en que expresa y concretamente se reconozca en favor de unos determinados órganos no meramente competencia exclusiva para conocer determinados asuntos, ya que en este caso para producirse una posterior exclusión de la revisión jurisdiccional en vía contencioso-administrativa sería necesaria «una Ley» [art. 40, f), de la Ley para la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en adelante L. J. C. A.]. sino, insistimos, reconocimiento legal del carácter de jurisdicción.

El Tribunal Supremo —y la tesis del reconocimiento del carácter de órgano jurisdiccional fué aceptado también en su día por la jurisdicción de agravios (22)— ha citado la Ley de 10 de noviembre de 1942 (Orgánica de las Delegaciones Provinciales de Trabajo) en sentencia de 6 de julio de 1965; el Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo de 18 de febrero de 1960, especialmente en relación con su artículo 17, letras a) y f), en sentencias de 3 de marzo de 1965, 6 de julio de 1965 y 26 de octubre de 1966; finalmente, en algún momento se ha referido a la Ley de

(21) Para MERKL, la palabra jurisdicción significa actividad, por cuya mediación se dice o declara el derecho. Pero semejante actividad se ejercita dentro del derecho positivo no sólo por órganos judiciales, sino también por administrativos. Por otra parte, no toda la actividad de los órganos judiciales es jurisdiccional en el sentido indicado. (*Tratado general de Derecho administrativo*, traduc. esp. Madrid, 1935, pág. 34).

(22) SERRANO GUIRADO, *La jurisdicción contenciosa...*, cit., pág. 555.

16 de octubre de 1942, de Reglamentaciones de Trabajo, cual ocurre en la sentencia de 18 de noviembre de 1965.

Hemos preferido partir de jurisprudencia reciente, ya que, después de aquellas declaraciones iniciales de tan rotundo contenido, el campo, por razón de la materia a que se extendía la declaración de carácter jurisdiccional, fué reducido notablemente, no olvidando el planteamiento inicial de la cuestión, pero aceptando la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para pronunciarse acerca de la competencia de los órganos del Ministerio de Trabajo (23).

C) *Examen de los textos legales que sirven de base a la jurisprudencia.*

Todo ello lleva al estudio de los preceptos citados al objeto de verificar si hay en ellos fuerza suficiente para afirmar un cambio en la condición jurídica de los órganos del Ministerio de Trabajo, o a la atribución a los mismos del carácter de jurisdicción especial (24).

(23) Así en sentencias de 30 de noviembre de 1964, 18 de noviembre de 1965 y 7 de junio de 1966, particularmente en esta última al afirmar que «la incompetencia de este Tribunal en materia laboral —reiterada especialmente para los conflictos colectivos como el que fué origen de este asunto, por el Decreto de 20 de septiembre de 1962— no elimina su facultad de decir a tales órganos administrativos que ellos son también incompetentes, y por tanto sus decisiones nulas, o por el contrario que no invadieron la zona de competencia privativa de otros organismos, y por tanto sus decisiones son válidas». Salvando siempre el entrar en el fondo del tema planteado en la litis, como se deduce de la sentencia de 4 de marzo de 1967 (Sala 4.^a), al sostener que «no puede desconocerse la muy significativa circunstancia de que por tratarse de materia inequívocamente laboral, de la que entiende esta jurisdicción por la forma y el origen administrativo del acto impugnado, la revisión jurisdiccional ha de acentuar el sentido jurídico de sus declaraciones y pronunciamientos, evitando cualquier ponderación de mérito y oportunidad desbordantes del ámbito jurídico y que conducirían en la especial y cambiante materia de las relaciones laborales a invadir el área propia de los organismos y autoridades de trabajo que actúan en la materia».

En esta última sentencia, motivada por aplicación de determinada Reglamentación de Trabajo, se anticipa un aspecto de la cuestión sobre la que habremos de volver: «forma y origen administrativo del acto impugnado». Origen administrativo es algo que, de suyo, postula la revisión en vía contencioso-administrativa, no solamente respecto de la competencia ejercida por los órganos de los que ha emanado el acto, sino incluso del acto mismo. Sin embargo, el Tribunal Supremo se resiste a pasar más allá de verificar la competencia de los órganos que actuaron.

(24) Téngase en cuenta que frente al viejo texto de la Ley jurisdiccional, en cuyo artículo 4-2.º se excluía del recurso contencioso aquellas cuestiones «que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones» el texto vigente se refiere a dos temas distintos. a) a la jurisdicción social; b) a otras jurisdicciones [art. 2.º, a), *in fine*].

1) *La Ley de 10 de noviembre de 1942, orgánica de las Delegaciones de Trabajo.*

La Ley de 10 de noviembre, desarrollada por el Reglamento de 21 de diciembre de 1943, tiende especialmente a fijar las competencias propias de estos órganos periféricos de la Administración Central. Regula la estructura orgánica de las Delegaciones y señala los requisitos necesarios para ser designado Delegado Provincial de Trabajo, así como las atribuciones y facultades del mismo. Marca, por último, la dependencia jerárquica respecto de los órganos centrales, reforzada por la declaración que se contiene en el artículo 13, según el cual todas las resoluciones que adopten los Delegados de Trabajo podrán ser recurridas en alzada, por aquellos a quienes afecten, ante el Ministerio de Trabajo.

De excepcional interés es el artículo 11 de la Ley, ya que en él se especifican las competencias de los Delegados de Trabajo «en las provincias de su jurisdicción» (25).

En dicho precepto (26) se distinguen competencias: 1) en relación con las leyes de trabajo; 2) en materia de Previsión Social, y 3) respecto a las leyes de emigración.

Pues bien, en ninguno de los distintos apartados en que se subdividen los grupos de competencias *ratione materiae* señaladas, se observa declaración legal alguna que, a nuestro juicio, dé pie para entender se reconoce a estos órganos del Ministerio de Trabajo, carácter distinto del de órganos administrativos, ni se les asigne no simples funciones jurisdiccionales, sino el carácter de órgano jurisdiccional u órgano judicial supremo.

Es más, en el apartado *b)* de la norma 1.^a de dicho artículo cuida el legislador, insistiendo en lo que había dicho en el artículo primero de la propia Ley, de señalar los lindes entre las funciones propias de los Delegados Provinciales de Trabajo y la «función judicial» asignada a las Magistraturas del Trabajo, excluyendo de forma absoluta competencia al Delegado de Trabajo para conocer cuestiones que «estén específicamente atribuidas a la Magistratura de Trabajo». Es decir, que legalmente se produce una nítida línea divisoria con la actividad judicial asignada a determinados órganos, que si administrativamente están encuadrados en el Mi-

(25) Aquí el término jurisdiccional está utilizado en el sentido de parcela del territorio nacional a la que se extiende la competencia del órgano en cuestión, es decir, en sentido similar al que es utilizado por la Ley de Régimen Local en su artículo 11 al intentar definir el término municipal como aquel «territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento».

(26) Nos remitimos al texto legal, dada la extensión del precepto en cuestión, recogiendo en el cuerpo del estudio las expresiones más características y que de alguna manera pudieran servir de base a las declaraciones jurisprudenciales que se examinan.

nisterio de Trabajo, no por ello dejan de ser órganos material y formalmente judiciales.

2) *El Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo.*

Por otra parte, tampoco en el Reglamento se encuentra declaración alguna, que desde otro aspecto resultaría ineficaz a los efectos examinados en la que apoyar la tesis jurisprudencial.

El Reglamento de 18 de febrero de 1960 se atiene, entre otras disposiciones y según expresamente declara en su preámbulo, a la Ley de Delegaciones, y ofrece como preceptos sustanciales los artículos 4 y 71, a los que particularmente se remite la jurisprudencia.

En el primero de dichos preceptos se determina la «autoridad, misión y atribuciones» del Ministro de Trabajo. Coincide en sustancias con las atribuciones asignadas a los Ministros por la Ley de Régimen jurídico para la administración del Estado (art. 14), y así afirma la potestad reglamentaria en las materias propias del Departamento; el ejercicio de las potestades disciplinaria y correctiva; las correspondientes atribuciones en materia de personal; las que de ordinario se les asigna en materia de administración económica del Departamento, en materia contractual y en orden a los organismos autónomos adscritos al mismo.

Conviene, sin embargo, examinar con mayor detalle los apartados g), h) y n) de dicho artículo. En el primero de dichos apartados se asigna al Ministro competencia para resolver, en última instancia, dentro de la *vía administrativa*, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos promovidos contra las resoluciones de los organismos y autoridades del Ministerio, salvo que una Ley especial autorice recurso ante el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros o la Presidencia del Gobierno. Se trata de una actividad netamente administrativa, de carácter jurisdiccional, pero no de atribución de carácter de órgano jurisdiccional o judicial supremo.

En el apartado h) se confiere al Ministro competencia para resolver las contiendas que surjan entre *autoridades administrativas* dependientes del Departamento y suscitar conflictos de atribuciones con otros Ministerios. En uno y otro caso tampoco aquí nos salimos de la esfera administrativa; las atribuciones asignadas al Ministro son de esta naturaleza, puesto que administrativos son los conflictos surgidos entre órganos administrativos.

Por último, en el apartado n) se contiene una cláusula general de referencia a otros preceptos; ejercer cuantas otras facultades le atribuyan las disposiciones en vigor. Con arreglo a este precepto, si efectivamente encontrásemos otra disposición en la que se asignara a los órganos del

Ministerio de Trabajo, en determinados casos, la condición de órganos jurisdiccionales, tendríamos resuelto el problema, siempre y cuando dichas disposiciones fueran de rango legal, como ya se puso de manifiesto.

A iguales conclusiones se llega de la lectura y examen del artículo 71. En él se desarrollan las funciones correspondientes a la Dirección General de Ordenación del Trabajo (27). Sustancialmente le asignan dentro del cuadro de la competencia especial en materia de trabajo atribuida a este ramo de la Administración, las que conciernen a la planificación, instrumentación y desarrollo de la acción política y administrativa que en materia de relaciones de trabajo, como función del Estado, tiene atribuida el Departamento.

Los términos mismos en que se pronuncia el número 1 del artículo 71 son suficientemente expresivos para enseñarnos el tipo de atribuciones que se reconocen a tal Dirección General: políticas y administrativas. Tampoco aquí se habla para nada de reconocimiento de carácter jurisdiccional a este órgano de la Administración laboral. Podrá tener y tiene funciones administrativas de índole jurisdiccional, como afirmábamos respecto del Ministro, pero no otra cosa; conocer y decidir recursos interpuestos contra resoluciones de las Delegaciones de Trabajo en materia laboral [apartado i)] constituye función jurisdiccional, pero nunca atribución de carácter de órgano jurisdiccional o judicial, y menos aún de carácter «supremo».

3) *La Ley de Reglamentaciones de 16 de octubre de 1942.*

Si por otra parte nos fijamos en este texto legal, su estudio exige de-

(27) Son funciones específicas de la Dirección General de Ordenación del Trabajo, señala el artículo 71.2:

a) El estudio, redacción e interpretación de las normas que regulan las condiciones de trabajo.

b) Intervenir en la tramitación y resolución de los expedientes relativos a los convenios colectivos sindicales, así como en la aplicación e interpretación de los mismos, de conformidad con lo establecido en la Ley de 24 de abril de 1958 y disposiciones complementarias.

c) Resolver los expedientes de cese o suspensión de personal por causas de crisis laboral, económica o tecnológica y los relativos a la modificación de las condiciones laboral...

d) ...

e) La protección de los trabajadores en orden a la prevención de accidentes laborales, seguridad e higiene del trabajo, en colaboración con la Dirección General de Previsión.

f) Promover y orientar las instituciones y Servicios sociales en las empresas...

g) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo o directamente relacionadas con la vida del trabajador.

h) Ordenar en la esfera de su competencia, la actuación de la Inspección de Trabajo.

i) Conocer y decidir de los recursos interpuestos contra resoluciones de las Delegaciones de Trabajo en materia laboral...

tenido examen de los artículos 1 y 20, que en diversos órdenes han dado suficiente juego jurisprudencial.

En el primero de dichos preceptos se declara que «toda la materia relacionada con la Reglamentación del Trabajo... será función privativa del Estado, que se ejercerá, sin delegación posible, por el Departamento ministerial de Trabajo, y dentro de éste, en las condiciones que se establecen por la presente Ley, por la Dirección General de Trabajo» (la actual Dirección General de Ordenación de Trabajo, a la que se refería el artículo 71 del Reglamento orgánico ya comentado).

En el artículo 20 se declara que «serán nulos y carecerán de todo valor y eficacia, siendo jurídicamente inexigibles, los acuerdos adoptados en esta esfera de Reglamentación del Trabajo por cualquiera organismos y autoridades distintos del Ministerio de Trabajo y que pueden significar ingerencia en sus facultades privativas, por referirse a modificación total o parcial de condiciones laborales en una industria o localidad determinadas».

Estos preceptos de la Ley de Reglamentaciones han planteado a la doctrina la cuestión relativa a determinar el carácter o naturaleza de las facultades que se asignan al Ministerio de Trabajo, y muy particularmente la naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo, a las que, si de forma unánime se ha tenido por reglamentos, es lo cierto que han ofrecido interpretaciones diversas, ya que en determinados casos se ha afirmado se trata de reglamentos delegados (28), terminando por ver en dicha Ley una delegación o una autorización, según los distintos planteamientos, en favor del Ministerio de Trabajo.

A nuestro juicio, en la Ley de Reglamentaciones, y de la lectura de los artículos transcritos así se deduce, no se contiene delegación ni autorización. Se trata de determinar, por vía legal, la competencia de órganos de

(28) En este sentido GARCÍA-TREVIJANO (*Tratado de Derecho administrativo*, 1964, tomo I. Madrid, págs. 276 y sigs.). En idéntica forma se ha pronunciado importante sector doctrinal, particularmente desde el campo del Derecho del trabajo. Sobre el tema, véase ALONSO GARCÍA, *Derecho del trabajo*. Madrid, 1960, tomo I, págs. 368-369, reiterando posiciones de BORRAJO y RODRÍGUEZ PIÑERO. Por su parte, PÉREZ BOTIJA termina afirmando el carácter de Reglamento que ostentan las Reglamentaciones de Trabajo, tanto si se parte de la base de una delegación, como del ejercicio de funciones propias (*La teoría del Reglamento como fuente de Derecho administrativo y de política social*, en *Problemática de la ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al profesor José María Pi y Suñer*. Barcelona, 1962 págs. 698 y sigs.). No obstante, sabido es que, como señala ENTRENA CUESTA, la denominación de «reglamentos delegados» resulta impropia, desde el momento en que falta una «delegación», aplicándose tal expresión en realidad a los propiamente llamados reglamentos autorizados (*Curso de Derecho administrativo*. Madrid, 1966, 2.^a edición, pág. 103).

la Administración pública, y en concreto de aquel complejo orgánico que constituye por excelencia la Administración laboral, es decir, del Ministerio de Trabajo. Se produce al mismo tiempo un reconocimiento de la potestad reglamentaria, también por vía legal, con determinación de los órganos que han de ejercerla.

Ahora bien, las dificultades que cierto sector doctrinal advirtió en orden a la revisión jurisdiccional de las reglamentaciones de trabajo (29), posteriormente superadas, no llegaron nunca a proponerse desde el punto de vista de la atribución de una jurisdicción o, si se quiere, del reconocimiento de la asistencia de un conjunto orgánico de carácter jurisdiccional.

4) *El preámbulo de la Ley de Convenios Colectivos de 24 de abril de 1958.*

Parece, pues, posible concluir que en los preceptos tomados como base por el Tribunal Supremo para hacer las declaraciones que quedaron recogidas más adelante, no se aprecian razones suficientes que abonen la posición jurisprudencial. No es ello obstáculo para que el propio legislador, esporádicamente, haya efectuado declaraciones coincidentes con las resoluciones jurisprudenciales, cual acontece con el preámbulo de la Ley de 24 de abril de 1958, en la que se lee lo siguiente: «Pero el Ministerio

(29) Precisamente, al asignarles el carácter de normas dictadas en virtud de delegación, no ajustadas a un precepto legal que desarrollar —trasladando aquí lo que en cierto momento se afirmó de los reglamentos independientes—, los laboristas temieron encontrar dificultades en materia de impugnación jurisdiccional, ya que faltaría, a su juicio, una norma legal con la que contrastar el precepto reglamentario. Es decir, pensaron que solamente a la vista de un reglamento ejecutivo podía realizarse la verificación necesaria, sin tener en cuenta que todo reglamento, aun tratándose de reglamento independiente, ofrece unos límites, tanto genéricos como específicos, cuya vulneración arrastra la nulidad del acto normativo por la vía jurisprudencial, a tenor, actualmente, de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 1.º de la L. J. C. A.

En todo caso, la fuerte restricción de los reglamentos, en relación a los principios generales del Derecho, sometimiento ya destacado por ZANOBINI (*Corso di Diritto amministrativo*. Milán, 1938, 8.ª edición, vol. I, pág. 269), impone un límite a respetar, en relación con el cual puede verificarse el cotejo postulado por los laboristas, particularmente por BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA, que habían planteado el tema.

La cuestión relativa a los principios generales del derecho en cuanto preceptos a los que deba someterse el Reglamento, ha sido estudiada entre nosotros con reiteración y exactitud por GARCÍA DE ENTERRÍA, particularmente en *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, en el número 30 de esta REVISTA, págs. 136 y sigs., habiendo formulado precisiones al tema ENTRENA CUESTA (*Curso...*, cit., págs. 103, ya citada). La doctrina francesa se ocupa hoy con mayor intensidad en este tema, dados los términos en que se ha pronunciado la Constitución de 1958 (véase RIVERO, *Droit administratif*. París, 3.ª edición, 1965, págs. 70 y sigs.).

Por nuestra parte hemos examinado el tema en *La infracción administrativa. Características, manifestaciones y sanción*. Barcelona, 1965, pág. 58.

de Trabajo, a quien como propia e indeclinable corresponde la función de administrar justicia cuando de las relaciones laborales se trata...».

¿Cómo interpretar estas palabras? Cabe admitir dos posiciones: a) la primera, constituida por aquella que entiende que la frase reproducida no viene sino a reiterar algo ya conocido, no sólo por haber sido así propugnado por la jurisprudencia, sino por aparecer previamente concretado en otros textos legales; b) que el legislador se está refiriendo al Ministerio de Trabajo no *in toto*, sino en orden a aquellos órganos que aunque administrativamente se encuentran encuadrados en dicho Departamento, forman parte del poder judicial, verdaderos órganos judiciales, como son las Magistraturas de Trabajo.

La primera posición ya hemos visto no puede mantenerse por ausencia de fundamento legal suficiente. Sólo admitiendo la segunda interpretación puede ser comprendida la idea del legislador, pues con TRUJILLO, QUINTANA y BOLEA (30) ha de afirmarse que si repasamos nuestro sistema positivo observaremos que si bien los órganos del Ministerio de Trabajo desarrollan funciones relacionadas con la materia laboral, no toda su actividad, en bloque, puede ser calificada de jurisdiccional, pues simplemente los órganos que la ejercen son exclusivamente y en esencia las Magistraturas de Trabajo; el resto de los órganos del Ministerio no tienen asignadas funciones jurisdiccionales, y como órganos administrativos que son, sus actos serán netamente administrativos.

D) *La atribución de funciones jurisdiccionales.*

a) *Organos de la Administración.*

1) *Por determinación legal.*

Ciertamente el legislador constituyente y el ordinario, afirma LAMPUÉ (31), pueden conferir a cualquier autoridad el poder de juzgar. Ahora bien, en aquellas ocasiones en que por excepción la Ley, de manera clara califica a una autoridad de Tribunal, o de jurisdicción, o expresamente da a una autoridad el cometido de «juzgar» ciertos negocios, el problema parece resuelto. Por ello AUBY (32) sostiene, siguiendo la pauta

(30) *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*. Madrid, 1965, tomo I, página 259. En el mismo sentido PERA VERDACUER, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*. Barcelona, 1962, pág. 41.

(31) *La noción de acto jurisdiccional* (traduc. esp.). Méjico, 1947, pág. 69.

(32) *Institutions administratives*. París, 1966, pág. 299, recogiendo en nota 1, arrêl del Conseil d'Etat, de 31 de enero de 1958, en el que así se declara en relación con los Consejos de Revisión.

marcada por el Conseil d'Etat, que no surge dificultad alguna cuando un texto legislativo habla expresamente de jurisdicción.

Nuestra disconformidad con este planteamiento dimana del hecho de que no siempre que se emplea la expresión «jurisdicción» nace un verdadero Tribunal con competencia para «juzgar» de ciertos negocios. Basta recordar algunos supuestos concretos de nuestro Derecho positivo, como el reiteradamente estudiado de los Tribunales Económico-administrativos (33), cuyo carácter de órganos administrativos no ofrece duda, a nuestro modo de ver las cosas. Más recientemente se ha propuesto idéntica cuestión en torno al Tribunal de Defensa de la Competencia, en orden al cual la doctrina, incluso partiendo de unos mismos supuestos, ha llegado a conclusiones muy dispares, con lo que resulta evidente la ausencia de claridad legal, a pesar de los vocablos empleados por el propio legislador (34).

La realidad es que en esta materia, como señala GARRIDO FALLA (35), procede una interpretación restrictiva, pudiendo afirmar, en relación con

(33) En el sentido en que nos pronunciamos en el texto, se manifiesta GUAITA MARTORELL (*Derecho...*, cit., tomo I. Zaragoza, 1965, 2.^a edic., pág. 224), recogiendo abundante bibliografía sobre la materia y las distintas posiciones mantenidas por la doctrina española. La postura que ahora defendemos fué ya sostenida por nosotros anteriormente en *La infracción...*, cit., pág. 371.

(34) Así GARRIGUES sostiene que la función del Tribunal de Defensa de la Competencia, se desenvuelve en orden a cuestiones de Derecho, resueltas por un Tribunal en única instancia, cuyo fallo produce los efectos de la cosa juzgada material (*La Defensa de la competencia mercantil*. Madrid, 1964, págs. 114-115). TRUJILLO, QUINTANA Y BOLEA, por su parte, afirman que en la Ley de 30 de julio de 1963 existe base para mantener que el Tribunal no es un órgano jurisdiccional puro, sino mixto, «aparece así el Tribunal de Defensa de la Competencia como un Órgano híbrido, mitad jurisdiccional, mitad administrativo» (*Comentarios...*, cit., tomo I, pág. 98). En igual sentido parece pronunciarse VILLAR Y ROMERO, pues no deja de recordar que «nos hallamos ante un organismo que en parte es y no es Tribunal; que en parte ejerce y no ejerce jurisdicción; que tiene rasgos y atributos judiciales, pero que en el fondo es mero Tribunal administrativo», pero termina afirmando que «basta con resaltar el carácter esencial y predominantemente administrativo del Tribunal» (*El Tribunal de Defensa de la Competencia; jurisdicción y procedimiento*, en el número 47 de esta REVISTA, pág. 375). La expresión última es la que refleja, a nuestro parecer, la realidad del tema, y ello no obstante en un supuesto en que los términos y expresiones empleados por el legislador parecían bastantes para calificar de otra forma a este pseudo-Tribunal.

Abunda en la idea administrativa MENDIZÁBAL ALLENDE, al terminar afirmando que el Tribunal «no juzga; administra. Constituye un órgano de la Administración general del Estado inserto en el Ministerio de Comercio, órgano colegiado, central, activo, ordinario, externo y ejecutivo» (*El Tribunal de Defensa de la competencia*, «Revista de Derecho Judicial», Madrid, 1965, separata, pág. 55).

El tema ha sido planteado recientemente también en orden al Tribunal Marítimo Central, por CARRERÓ RAMOS (*Carácter del Tribunal Marítimo Central y su encuadramiento en la justicia administrativa*, núm. 48 de esta REVISTA, págs. 377 y sigs.

(35) *Panorama y Perspectivas...*, cit., pág. 314.

las denominadas jurisdicciones administrativas, que solamente estamos en presencia de ellas cuando, de una parte, la Ley atribuye expresamente tal competencia a órganos que dependan de la Administración pública, y de otra, si la resolución que se dicte está excluida expresamente del recurso contencioso-administrativo.

Los criterios que se destacan por el profesor GARRIDO FALLA exigen alguna matización, pues no basta la atribución de una competencia, como ocurría con los preceptos señalados en relación con el Ministerio de Trabajo, sino que la competencia que se atribuya sea la de «juzgar».

El segundo aspecto, expresa exclusión del recurso contencioso-administrativo, es tema que estimamos al margen de la cuestión aquí propuesta, ya que tal exclusión puede deberse a razones muy diversas, incluso de oportunidad, no necesariamente a la existencia de una jurisdicción especial.

De aquí que la L. J. C. A., en el artículo 2, a), se refiera: 1) a cuestiones civiles o penales; 2) a cuestiones que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública —entendemos se refiere a actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.º de la propia Ley, serían de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y de aquí la necesaria exclusión—, se atribuyen por una Ley a la jurisdicción social —léase Magistraturas de Trabajo— (36); 3) a cuestiones de la misma naturaleza que las contempladas en el apartado anterior, pero atribuidas a otras jurisdicciones, supuesto en el que habría que incluir al Ministerio de Trabajo, respecto de aquellos de sus órganos, excluida la Magistratura de Trabajo, a los que se atribuyera el carácter de jurisdicción (37); 4) supuestos contemplados en el artículo 40, b), c) y d), fundados en las potestades discrecionales de la Administración militar los dos últimos, y en un criterio de mera oportunidad el primero, como ha puesto de manifiesto la Ley de

(36) Volveremos sobre este aspecto de la cuestión al tratar de la competencia asignada a las Magistraturas de Trabajo en orden al personal de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

(37) El Tribunal Supremo ha atribuido el carácter de jurisdicción al Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, en sentencia de 29 de octubre de 1966, en base a lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley de Régimen Local, que señala que «la fiscalización de la gestión económico-local se atribuirá a los órganos del Servicio competentes para realizarla, con jurisdicción especial y privativa, insistiendo en el tema el artículo 356-4.º en relación con las «Comisiones de Cuentas», al destacar que su jurisdicción es independiente de las facultades disciplinarias que a la Administración activa correspondan en relación con sus funcionarios, así como de las atribuidas a los Tribunales de justicia para conocer de los delitos que las transgresiones cometidas pudieran constituir.

Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966, al suprimir la exclusión de las funciones de policía en esta materia; 5) finalmente, en el propio artículo 40, f), se excluye el recurso respecto de actos —cuya naturaleza ha de ser necesariamente administrativa, o no haría falta la exclusión— dictados en virtud de una Ley que expresamente les excluya de la vía contencioso-administrativa.

2) *Por determinación de la jurisprudencia. Criterios a utilizar.*

La dificultad ya advertida, incluso en presencia de un precepto legal, se acrecienta cuando éste no existe, siendo necesario, en tal caso, buscar una serie de índices o criterios que sirvan para elaborar una opinión concreta sobre el particular.

Si difícil es de suyo diferenciar órganos administrativos de Tribunales judiciales, mayor es el inconveniente cuando se trata de establecer diferencias entre órganos administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales y los denominados Tribunales administrativos, como destaca STASSINOPOULOS (38). La diferenciación sólo puede obtenerse a base de aquellos criterios o índices, no siempre suficientes por sí solos.

De ordinario los índices empleados son de naturaleza muy diversa. No obstante, siguiendo a AUBY (39), RIVERO (40) y LAMPUÉ (41), podemos destacar, como más frecuentes: *a*) de carácter formal: composición y estructura del órgano, funcionamiento y especialmente la existencia de un procedimiento contradictorio; *b*) de carácter material: naturaleza de la competencia ejercida, naturaleza de la decisión, naturaleza del objeto sobre que recaiga la competencia, autoridad o efecto de los actos que dicta el órgano en cuestión.

(38) *Traité des actes administratifs*. Atenas, 1954, pág. 47.

(39) *Institutions...*, cit., pág. 299; así mismo trata el tema en *Droit administratif especial*. París, 1966, pág. 2, señalando al propio tiempo que contrariamente a lo que ocurre con la Ley, el acto jurisdiccional no puede ser reconocido en función de su autor, por lo que acude a los diversos aspectos de su régimen jurídico para la identificación.

(40) *Droit...*, cit., pág. 165.

(41) *Op. cit.*, pág. 95. DE LAUBADÈRE reitera, por su parte, cómo la jurisprudencia ha manejado tales criterios, unas veces aislada y otras conjuntamente (*Traité élémentaire de Droit administratif*. París, 3.ª edic., 1963, tomo I, pág. 176). En todo caso las conclusiones a que puede llevarnos el empleo de tales criterios han de ser aceptadas con precaución, ya que en otro caso caeríamos en errores fácilmente. Basta señalar con SERRANO GUIRADO que en alguna ocasión la jurisprudencia ha sostenido la «jurisdicción» de los Ministerios de Obras Públicas y de Marina, como ocurre en sentencias de 24 de diciembre de 1941 y 3 de febrero de 1944, respectivamente (*La jurisdicción contencioso-administrativa...*, cit., pág. 555, nota 29). Escapa a este tema, como es lógico, el planteamiento del problema jurisdiccional de ciertos órganos de los Ministerios militares.

Pero el empleo de tales índices o criterios exige una interpretación restrictiva impuesta por el respeto a la idea de separación de poderes que constituye una de las características del Estado de Derecho, como reiteraba recientemente ELÍAS DÍAZ (42). La proliferación de jurisdicciones no concretamente definidas hace quebar la unidad e independencia del poder judicial, al que, por otra parte, debe asignarse el pleno control de la actividad de la Administración pública, tendencia esta última consagrada por el sistema judicialista de nuestros Tribunales contencioso-administrativos, reforzada por la declaración contenida en el artículo 42, II, de la Ley orgánica del Estado español de 10 de enero de 1967.

La actual primacía del poder ejecutivo, destacada por GAUDEMET (43), acrecienta el peso de las diversas funciones por él ejercidas (44) y se traslada a la acción de la Administración pública. Más ello no puede servir a un desplazamiento de las funciones propias del poder judicial en favor del poder ejecutivo (45). La resolución jurisprudencial no podrá ir, en el empleo de criterios o índices, más allá de los límites impuestos por la estructura de los órganos del Estado, límites en todo caso más o menos nítidamente determinados por las normas constitucionales.

E) *Impacto de la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos de la Administración.*

De cuanto antecede se desprende que admitida la existencia de funciones jurisdiccionales en la Administración, es de contrario cuestionable si ciertos órganos mutan su naturaleza, dejando de ser órganos administrativos para convertirse en verdaderas jurisdicciones.

El mero ejercicio de funciones jurisdiccionales no es suficiente de suyo para concluir afirmando la mutación en la naturaleza del órgano. Será necesario conjugar más de un índice o criterio para obtener afirmaciones válidas. A mayor abundamiento, tampoco la existencia de funciones ju-

(42) *Estado de Derecho y Sociedad democrática*. Madrid, 1966, 1.ª edic., pág. 18. (En la misma obra y páginas 129 a 140 se ha recogido abundante bibliografía sobre el Estado de Derecho.)

(43) *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*. París, 1966, pág. 13. Ya con antelación había destacado el fenómeno CARRO MARTÍNEZ en *La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 98, pág. 11.

(44) Para un estudio de «poderes y funciones», véase TIBSIT, *Le rôle de la notion de fonction administrative en Droit administratif français*. París, 1963.

(45) El criterio debe ser mantenido incluso a la vista del artículo 2-2.º de la Ley Orgánica del Estado (en adelante L. O. E.), según el cual «el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones». Sobre el particular, véase nuestro estudio *El poder ejecutivo en la Ley Orgánica del Estado español* (inédito).

risdccionales es suficiente, dado el planteamiento de la jurisprudencia, ya que para ella jurisdicción no es mera declaración del derecho, sino el poder de fallar pleitos, de resolver cuestiones entre partes.

Ciertamente la aplicación de la Ley es tarea común de la Administración y de la Justicia, señala STASSINOPOULOS (46); la Administración, recordaba por su parte GASCÓN Y MARÍN (47), adopta decisiones a través de las cuales se produce una disfunción de la función judicial, constitutiva de la denominada potestad jurisdiccional administrativa, actividad ésta normal en la Administración (48). Pero ya no es normal el ejercicio de jurisdicción por parte de los órganos de la Administración, si por tal se entiende el poder de fallar pleitos, facultad de decidir procesos (49).

Cuando el Estado juzga, satisface pretensiones que una parte esgrime frente a otra, incidiendo como tercero en una relación jurídica, según pone de manifiesto ALESSI (50). Precisamente este incidir como tercero en una relación jurídica es la que ha podido hacer pensar que el Ministerio de Trabajo, cuando actúa en aquel sector de relaciones jurídicas a que venimos refiriéndonos, operaba en calidad de órgano supremo, que juzga, que resuelve una cuestión entre partes.

Importa, por ello, recordar algunas de las notas que de ordinario se esgrimen para afirmar la existencia de una verdadera jurisdicción. Ante todo la nota de independencia, tanto contemplada desde el ángulo del ejercicio de la función, como de aquel otro del encuadramiento orgánico y composición (51), es aportada por oposición al criterio jerárquico, tanto en el ejercicio de la función como en el encuadramiento de los órganos, característico de la estructura administrativa.

La existencia de una contienda, de la que ha de conocer el órgano de que se trate, es asimismo destacada por la doctrina (52) y utilizada por la Ley orgánica del Poder judicial para la que jurisdicción es la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, declaración que lleva a excluir del concepto de

(46) Op. cit., pág. 70. En igual sentido CARRIDO FALLA, afirmando que la característica de la función jurisdiccional estriba en la aplicación de la Ley al caso concreto (*Tratado...*, cit., vol. I, pág. 21).

(47) *Derecho administrativo*, vol. I, págs. 219 y 220.

(48) Véase GUAITA MARTORELL, *Derecho...*, cit., vol. II, reimpresión, 1965. pág. 205.

(49) Sentido éste empleado por nuestro Derecho positivo, según veremos.

(50) *Sistema istituzionale del Diritto amministrativo italiano*. Milán, 1960, 3.ª edic., pág. 4.

(51) Véase DE LAUBADÈRE, *Traité...*, cit., pág. 177, y STASSINOPOULOS, Op. cit., pág. 48. Asimismo GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho previal...*, cit., tomo I, pág. 108.

(52) GONZÁLEZ PÉREZ, cit. ant., pág. 109.

jurisdicción, en una interpretación estricta, la denominada jurisdicción voluntaria (53).

La nota de independencia se advierte inexistente; por el contrario, la exigencia de una contienda, de un litigio, es frecuentemente apreciada en la materia que examinamos, pues precisamente la presencia de la Administración se produce al objeto de resolver una cuestión *inter partes*: empresario y trabajador. Pero si esta nota es importante, tampoco es suficiente. La mera oposición o contraposición de intereses, incluso de derechos, cuya declaración se atribuye por la Ley a determinados órganos de la Administración, no es bastante.

Anótese, por otra parte, que el procedimiento seguido por la Administración es, en estos supuestos, procedimiento administrativo, no judicial; se trata de un procedimiento administrativo, si bien de carácter especial, como claramente señala el artículo 1.º, números 18 y 19, del Decreto de 10 de octubre de 1958, relativos a procedimientos para crisis de trabajo y modificación de condiciones contractuales, y a imposición de sanciones por infracción de Leyes sociales y liquidación de cuotas de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral (54).

Todos los demás procedimientos seguidos por los órganos del Ministerio de Trabajo son procedimientos administrativos; y administrativa es toda su sistemática de recursos.

Si admitiésemos que los órganos del Ministerio de Trabajo dejan de ser Administración, la utilización u omisión de los trámites de la L. P. A. por dichos órganos, en modo alguno podría ser alegada como causa de nulidad de tales actos.

Conclusiones extremas son éstas, ciertamente, pero más extremas pueden derivarse de la posición de la jurisprudencia, entre otras cosas, por cuanto ha de llevarnos a afirmar, de seguir su tesis, que los actos emitidos por tales órganos del Ministerio de Trabajo no son actos administrativos.

(53) Por otra parte, constitutiva de uno de los supuestos contemplados por ZANOBINI al estudiar la Administración pública del Derecho privado, entendida como participación de la autoridad estatal en la formación de las relaciones de Derecho privado (*La amministrazione pubblica del Diritto privato*, en *Scritti vari di Diritto pubblico*. Milán, 1955, págs. 19 y 23 especialmente). Conviene hacer una indicación en orden a importante reforma que en el sistema del Derecho administrativo se introduce por la L. O. E., ya que en el artículo 31, si bien en principio se reproduce el precepto citado de la Ley Orgánica del Poder judicial, ahora se agrega la referencia a juicios «contencioso-administrativos», y como no se establece excepción alguna, resulta lícito pensar que el sistema de ejecución de sentencias establecido en la L. J. C. A. quedará afectado de lleno por el nuevo texto de la L. O. E.

(54) Precisamente fué en estas materias en torno a las que primero llevó a cabo el Tribunal Supremo la modificación de su primitiva y radical postura.

ya que éstos tan sólo pueden nacer de órganos administrativos, pero no de órganos jurisdiccionales.

F) *Evolución de la tesis jurisprudencial.*

1) *La jurisprudencia.*

La actual tendencia jurisprudencial se orienta en el sentido ya indicado de que si bien persiste el reconocimiento de una jurisdicción en favor de los órganos del Ministerio de Trabajo, este reconocimiento se va limitando a supuestos muy concretos por razón de la materia, con una proclamación de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para verificar la propia competencia de los órganos en cuestión, manteniendo con ello un programa de carácter general que data ya de más de un tercio de siglo (55).

No obstante, podríamos formular la siguiente objeción: si el Tribunal Supremo emplea expresiones como las de «órgano judicial», en relación con los órganos del Ministerio de Trabajo, en buena hermenéutica no tendría aquél competencia ni tan siquiera para pronunciarse acerca de la competencia de tales órganos, por la razón de que *no son órganos administrativos*, sino de naturaleza judicial, y hoy por hoy, la concepción subjetiva impera para determinar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (56).

La quiebra de la posición jurisprudencial lleva al propio Tribunal Supremo a seguir una línea no deshermanada de ciertas posiciones doctrinales e incluso legales.

En efecto, en la más reciente jurisprudencia observamos una remisión

(55) En este sentido GARRIDO FALLA, recordando reiterada jurisprudencia sobre el particular dictada en interpretación del artículo 4-2.º de la vieja Ley jurisdiccional de 1894 (*Panorama y...*, cit., pág. 314).

(56) BOQUERA OLIVER ha recordado, aunque disconforme con ello, que nuestra jurisdicción contencioso-administrativa, por no abandonar la concepción subjetiva de lo administrativo, sigue declarándose incompetente para conocer de recursos contra actos de los Sindicatos, porque éstos no han sido calificados por el legislador de Administración pública (*Derecho administrativo y socialización*. Madrid, 1965, pág. 33). Recientemente ha insistido en el tema y en su posición en *El aspecto jurídico-administrativo de la Organización Sindical Española*, núm. 52 de esta REVISTA, págs. 25 y sigs. Por nuestra parte, como se desprende de otras declaraciones que llevamos hechas a lo largo de este estudio, estamos conformes con la determinación subjetiva de la jurisdicción y del Derecho administrativo. La presencia de la Administración pública resulta ineludible. En todo caso habrá que investigar si en presencia de determinados actos éstos resultan imputables a una Administración pública; solamente ante respuesta afirmativa procederá declarar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. La propia L. J. C. A. resulta terminante al respecto, facilitando, por otra parte, datos suficientes para estimar cuándo estamos en presencia de administraciones públicas, territoriales o institucionales.

de competencia en favor de la Magistratura de Trabajo, verdadero órgano jurisdiccional.

En este sentido es terminante y básica la sentencia de 28 de mayo de 1966 (Sala 4.^a), que tendiendo a delimitar «la línea divisoria entre lo laboral y lo administrativo, correspondiendo a la primera lo relativo al contrato de trabajo en particular, a los conflictos que surjan entre las empresas y los trabajadores, derivados de ese contrato, que no trasciendan al orden social; a la interpretación y aplicación de estos contratos en el orden particular, correspondiendo su conocimiento a las Magistraturas de Trabajo...», termina por declarar la nulidad de una decisión de la Dirección General por haber resuelto una *contienda* laboral entre quienes, según la Ley, tienen el concepto de empresa y trabajador.

Por si fuera poco, la Sala 5.^a, en sentencia de 6 de junio del mismo año, traslada competencia a las Magistraturas de Trabajo, incluso en presencia de *actos administrativos*, afirmando que «se pretende ejercitar un recurso de revisión que afecta no sólo a los actos dictados por el Instituto Nacional de Previsión, sino a las decisiones tomadas por los órganos jurisdiccionales competentes de la jurisdicción laboral, que *confirmaron en sus sentencias definitivas los actos administrativos* cuya revisión se pretende...».

Finalmente, y adoptando el recto criterio de evitar actos administrativos al margen de la revisión judicial, sea de una u otra naturaleza, como no sea en virtud de expresa exclusión, es decir, coincidente con cuanto aquí venimos manteniendo, la Sala 4.^a, en sentencia de 27 de mayo de 1967, ha declarado que «cuando se trata de actos del Ministerio de Trabajo que, aun resolviendo cuestiones de índole laboral, no están expresamente exceptuados de ser revisados jurisdiccionalmente, porque mientras la Administración activa, continúe encargada de la solución de conflictos laborales, y no se encomiende a la jurisdicción social la revisión de los actos administrativos, dictados de oficio o a instancia de empresarios y trabajadores, por los organismos centrales del Ministerio de Trabajo, resolviendo las cuestiones que se susciten acerca de la aplicación de normas reguladoras de la relación de trabajo, será necesariamente la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer los recursos promovidos por los interesados, a fin de obtener la anulación de los que se consideren opuestos al Ordenamiento jurídico y el restablecimiento de la situación jurídica que estimen vulnerada».

2) *La doctrina especializada.*

Junto a esta orientación jurisprudencial, la doctrina especializada se pronuncia en favor del traslado de la competencia, incluso en relación con actos administrativos, a la jurisdicción laboral. Unas veces por razones meramente prácticas —descargar las secciones correspondientes del Conseil d'Etat, como señala DELEPINE (57), del incesante incremento del número de consultas, debido a la creación de los Comités de empresa, extensión de la seguridad social y proliferación de textos legislativos—, siendo partidarios de esta orientación, entre otros, LAROQUE (58) y HAMIAUT (59).

En otras ocasiones se adopta tal posición sobre la base de un criterio de unidad jurisdiccional, en cuyo sentido se pronuncia ALONSO OLEA (60), quien después de negar el carácter de jurisdicción a la denominada jurisdicción administrativa, en cuanto que ni específica ni típicamente está creada para el conocimiento y actuación de pretensiones, termina por sostener que si al fin de una larga vía los asuntos han de llegar a una Sala del Tribunal Supremo, preferible es, por su especialización, que lleguen a la Sala Social y no a las de lo Contencioso.

3) *La legislación.*

No es ajena a este movimiento nuestra legislación. Un texto de tan reciente factura cual es el Texto articulado I de la Ley de Seguridad Social (de 21 de abril de 1957), al tratar del personal de las Entidades gestoras (art. 45, 2), afirma que «sin perjuicio del carácter estatutario de dicha relación —la existencia entre Entidades gestoras y su personal—, la Jurisdicción de Trabajo será la competente para conocer de las cuestiones contenciosas que se susciten entre las Entidades gestoras y su personal», con las excepciones que allí se señalan.

Las Entidades gestoras, de acuerdo con la Ley de Bases de Seguridad Social, y el propio Texto articulado (arts. 38-39), son organismos autónomos (61), aun cuando no les sea de aplicación la Ley de 26 de diciembre

(57) *Les avis du Conseil d'Etat en Droit social, en Livre jubilaire.* París, 1952, pág. 425.

(58) *Contentieux...*, cit., pág. 23 y sigs.

(59) *Vers un Tribunal social*, «Revue de Droit Social», febrero 1966, pág. 18.

(60) *La materia contencioso...*, cit., pág. 100. En el mismo sentido MENÉNDEZ PIDAL, en *La jurisdicción laboral: su competencia y sus órganos*, en «Revista Política Social», 1966, número 69, que pugna por una ampliación de la competencia de los Tribunales de la Jurisdicción laboral.

(61) Con antelación a la Ley de Bases de Seguridad Social se había manifestado ya una creciente orientación doctrinal en este sentido, reforzada por los términos en que se pronun-

de 1958, teniendo su personal la calidad de funcionario de organismo autónomo, por lo que las cuestiones que se suscitaran entre dicho personal y las Entidades, en principio, debía ser de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. La exclusión legal [única forma en que podía hacerse de acuerdo con el apartado f) del art. 40 de la L. J. C. A.] no cambia la naturaleza de la relación jurídica, pero sí muestra una orientación en el sentido que hemos pretendido destacar.

Señalemos, para terminar este epígrafe, que, por nuestra parte, nos adherimos a quienes sostienen la unidad jurisdiccional en torno a la Administración pública, y, por tanto, estamos disconformes con este traslado de competencias.

III.—ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL.

La segunda faceta del problema planteado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo la constituye la determinación de la naturaleza jurídica de los actos emitidos por estos órganos que actúan «como órganos judiciales supremos», «no como autoridades administrativas».

Si importante es el aspecto examinado hasta este momento, no lo es menos este otro con el que pretendemos enfrentarnos.

En efecto: en ausencia de órganos administrativos, mal podemos admitir la existencia de actos administrativos. En modo alguno los órganos judiciales pueden dictar actos administrativos; podrán, sí, dictar actos no judiciales, actos de administración, pero no actos administrativos en sentido estricto.

1) *Actos administrativos y Administración pública.*

Sabido es que la doctrina reiteradamente ha venido imputando los actos administrativos a la Administración pública. Que en ocasiones resulta difícil determinar si estamos en presencia de verdaderas administraciones

cieron los artículos 3.º y 164 del Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo, según los cuales en la estructura orgánica del Departamento se incluían «las entidades sometidas a tutela del Departamento» (art. 3.-9.º) y en el segundo de los preceptos citados, al enunciar los organismos sometidos a tutela (núm. 5), hacía expresa mención de las «Instituciones de Previsión Laboral» (véase MEILÁN, *El mutualismo laboral*. Madrid, 1963, y bibliografía allí recogida). Parecía estábamos en presencia de uno de aquellos supuestos a que se refería JORDANA DE POZAS, en los que se advierte la «clara voluntad del legislador» (*Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el Derecho administrativo español*, en *Libro homenaje...*, cit., tomo I. Madrid, 1961, pág. 313), voluntad que ha sido confirmada en la nueva normatividad.

públicas, y por ende difícil hacer afirmaciones apriorísticas, lo sabemos también; pero los concretos términos en que se pronuncia el artículo 1.º de nuestra Ley para la Jurisdicción contencioso-administrativa nos releva, por ahora, de otra indagación. Acto administrativo es acto jurídico, emitido por la Administración pública y sujeto al Derecho administrativo (62).

No cabe duda que la frecuente aparición de sujetos jurídicos, y no sólo en el Derecho positivo francés, donde el fenómeno se convierte en acuciante, a cuyo cargo corre la realización de ciertos servicios, ejerciendo en relación o por causa de ellos verdaderas potestades administrativas, plantea el problema de calificación de tales sujetos y particularmente de los actos emitidos por ellos, con la secuencia final de una posible impugnación en vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Toda la elaboración doctrinal de CONNOIS (63) o de SPILIOTOPoulos (64) se mueve, en definitiva, en este terreno.

También en este terreno se desenvuelve la concepción del acto administrativo desde un punto de vista funcional, con arreglo al cual el acto administrativo, afirma DE LAUBADÈRE (65), será aquel acto sujeto al Derecho administrativo y a la competencia contencioso-administrativa, señalando que la jurisprudencia, ante la aparición y desarrollo de organismos privados encargados de misiones de servicio público y autorizados para dictar medidas unilateralmente, ha llegado a reconocer que tales decisiones unilaterales, tanto reglamentarias como individuales, que emanan de estos organismos privados, vienen a constituir verdaderos actos administrativos, mostrando como ejemplo las declaraciones contenidas en el ya famoso

(62) La correlación doctrina-jurisprudencia en esta materia es prácticamente constante. Parece evidente, de suyo, pero conviene recordarlo expresamente, afirma FORSTHOFF, para evitar confusiones, que solamente merecen el nombre de actos administrativos los actos de las autoridades de la Administración (*Tratado de Derecho administrativo*, traduc. esp. Madrid, 1958, pág. 281). Como actos de la Administración entiende RIVERO los actos administrativos (*Droit...*, cit., especialmente págs. 82, 85 y 87). En el mismo sentido STASSINOPOULOS (*Traité...*, cit., pág. 36). Unánime es la doctrina italiana en orden a este tema, como puede verse en FRACOLA (*Gli atti amministrativi*. Turín, 1952, pág. 11) o en ZANOBINI (*Corso...*, cit., página 245).

También la doctrina española adopta esta posición, como se aprecia en ENTRENA CUESTA (*Curso...*, cit., pág. 459), afirmando que para que un acto sea administrativo es necesario, ineludiblemente, que lo realice la Administración. La exégesis habrá de realizarse, por tanto, según ya indicábamos, en torno a determinar si el órgano del que ha partido el acto es o no órgano administrativo.

(63) *La notion d'établissement public en Droit administratif français*. París, 1959.

(64) *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en Droit français*. París, 1959.

(65) *Traité...*, cit., tomo I, págs. 186 y sigs. Sobre el mismo tema, véase WEIL, *Le Droit administratif*. París, 1964, págs. 46 y sigs.

arrêt MONPEURT, no obstante la crítica que en torno al verdadero contenido y significado del mismo ha llevado a cabo EISENMAN (66).

En este sentido podríamos interpretar la tesis de BOQUERA OLIVER (67), que tomando el acto administrativo como elemento conceptual del Derecho administrativo, no duda en admitir la posibilidad de imputar actos administrativos a organismos privados, sin necesidad de estar a la ineludible referencia al sujeto «Administración pública».

Pero lo cierto es que, tanto siguiendo la tesis doctrinal como aquella otra que funcionalmente extiende el concepto de acto administrativo a sujetos no integrados en la propia Administración pública, lo que no resulta posible es referir el acto administrativo al poder judicial o, si se quiere, a órganos constituidos en verdaderos órganos judiciales.

Los órganos jurisdiccionales emiten, de ordinario, actos jurisdiccionales, pero no actos administrativos jurisdiccionales, ya que no hay órganos administrativos, sino meros actos jurisdiccionales no administrativos.

2) *Consecuencias derivadas de la tesis jurisprudencial.*

¿Qué consecuencias trae aparejada la tesis del Tribunal Supremo? Si los órganos del Ministerio de Trabajo, cuando actúan en las materias a que dicho Tribunal hace referencia, lo hacen en calidad de órganos jurisdiccionales-judiciales, sus actos no son administrativos, como esencialmente se ha dicho en la sentencia de 10 de marzo de 1854, afirmando que «la resolución no tiene carácter administrativo».

Ahora bien, si tales actos no son actos administrativos:

a) *Ausencia de vías de impugnación.*

Como dichos actos emanaron de órganos judiciales, no encuadrados en el poder judicial, no existe vía apta para actuar un recurso ante órganos judiciales de carácter superior. Ya vimos cómo se habla de órganos «supremos».

Esta nota, de por sí, no sería anómala, pero adviértase que la anomalía se produce cuando apreciamos que frente a dichos actos, definitivos y firmes, no cabe recurso alguno, no solamente ordinario, sino tampoco extraordinario.

1') Porque al no ser sentencia de un órgano integrado en el poder judicial, el recurso extraordinario de revisión, previsto en la L. J. C. A.,

(66) *L'arrêt Monpeurt: legende et réalité*, en *L'évolution du Droit...*, cit., págs. 221 y sigs.

(67) *Op. cit.*, pág. 82.

ni mucho menos el estructurado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, es viable.

2º) Tampoco puede serlo el recurso extraordinario de revisión previsto en la L. P. A., ya que el punto de partida del mismo lo constituye el hecho de que el recurso se articule «contra aquellos actos administrativos firmes...»; es decir, que el punto básico viene integrado por la presencia de un acto administrativo, que aquí nos falta por completo.

Por otra parte, el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 44 del viejo Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo, de 2 de abril de 1954, cuya importancia en su tiempo fué resaltada por GARRIDO FALLA (68), resulta actualmente inoperante, dada la cláusula general derogatoria contenida en la disposición final primera de la L. P. A., sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1.º, 3, de la misma.

b) *Ausencia de revisión de oficio. Firmeza de acto y efecto de cosa juzgada.*

Es más, ante la ausencia de acto administrativo resulta imposible para el órgano que lo emitió operar ante un supuesto de ilegalidad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 109 y 110 de la propia Ley, por lo que imposibilitado el órgano para anular el acto, o para revocarlo por razones de oportunidad, habrá de ser mantenido a todo trance, a sabiendas de su defecto, asignándole, por tanto, una vida a ultranza. Ya LAMPUÉ (69) había señalado que si bien la Ley permitía la revocación de los actos no jurisdiccionales, al consagrar la autoridad formal de cosa juzgada, elimina la posibilidad de deshacer o rehacer los actos jurisdiccionales.

Sería necesario, en tal caso, examinar si los efectos que se asignan al acto que se emita por tales autoridades son los mismos que los de una sentencia, y consiguientemente, si el efecto de cosa juzgada, en su aspecto formal y material, se asigna a tales actos (70).

(68) *El nuevo reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Trabajo*, en «Revista de Derecho del Trabajo», marzo-abril 1954, pág. 42. Sobre el mismo tema puede verse PÉREZ BOTIJA, *El procedimiento administrativo del Ministerio de Trabajo como Derecho laboral objetivo*, en la propia Revista, mayo-junio 1954, pág. 57, trabajo en el que se llega a calificar a un extenso sector del Derecho laboral español de *Derecho burocrático*, lo que pone de manifiesto el importante impacto de lo administrativo sobre lo laboral.

(69) Op. cit., pág. 85. En igual sentido VEDEL, *Droit administratif*. París, 1961, 2.ª edición, pág. 311.

(70) Las sentencias judiciales no deben contarse entre los actos administrativos, declara FORSTHOFF. Mientras los Tribunales administrativos estaban constituidos, al menos en sus

De suyo viene que los actos administrativos, en general, pueden tener y tienen un efecto en cierta forma semejante al de las sentencias, puesto que también lo resuelto a través de ellos, cuando no sea posible la impugnación en vía administrativa, resulta inconvencible.

La fuerza de cosa juzgada, desde el punto de vista material, se construye al hecho de que pone fuera de discusión los puntos ya debatidos, al objeto de dar seguridad a los derechos de los individuos (71), o, como afirma GONZÁLEZ PÉREZ (72), consiste en la imposibilidad de examinar en un nuevo proceso una pretensión ya satisfecha. Desde el punto de vista formal, el efecto de cosa juzgada queda reducido al efecto preclusivo que la invariabilidad y firmeza produce respecto del tema resuelto, sin posible trascendencia fuera del proceso en que se dicte (73).

En apariencia, ambos efectos pueden desprenderse del acto administrativo (74), llegando a afirmarse que los actos administrativos en general producen el efecto de cosa juzgada, tanto desde el punto de vista formal como desde el material, y que especialmente tales efectos se desprenden de los actos jurisdiccionales emanados de órganos de la Administración. Sin embargo, conviene señalar que aquí, es decir, ni siquiera en presencia de los actos citados en último lugar, no ha existido un proceso previo, ni mucho menos se da la imposibilidad de examinar la cuestión

instancias inferiores, por las mismas autoridades administrativas, no había ningún impedimento para considerar sus sentencias como actos administrativos (*Tratado...*, cit., pág. 286). Como se desprende de la lectura de este párrafo, para el autor, sentencia y acto administrativo son cuestiones irreductibles, pero, al propio tiempo, las resoluciones de un órgano, aun cuando llamado Tribunal, si es órgano de la Administración, necesariamente habrán de ser tenidas por actos administrativos y no por sentencias.

Por su parte FERNÁNDEZ DE VELASCO sostenía que el acto administrativo, como la sentencia, hacen declaraciones subjetivas (sin perjuicio de que el acto administrativo jurisdiccional pueda hacer, al propio tiempo, declaraciones objetivas), y las declaraciones son oponibles *erga omnes*, entendiéndose que los efectos de ambos se diferenciaban por razón de *amplitud*. La sentencia no afecta al Tribunal; crea una relación que enlaza a las partes entre sí y con los terceros, pero no al Tribunal. El acto administrativo afecta a la Administración; crea una relación que enlaza a las partes entre sí, con los terceros y con la Administración (*El acto administrativo*. Madrid, 1929, pág. 150). Conviene retener de estas ideas aquella según la cual el acto administrativo puede afectar a una relación entre partes, Administración y terceros, ya que precisamente tales circunstancias son las que advertimos en aquellos supuestos en los que la Administración incide en una relación entre empresario y trabajador.

(71) LAMPUE, Op. cit., pág. 82.

(72) *Derecho procesal...*, cit., tomo II, pág. 747. Nos remitimos a las extensas consideraciones que sobre el particular, especialmente en orden al concepto, naturaleza, fundamentos y efectos de cosa juzgada, allí se hacen, y muy particularmente al estudio verificado por el autor en relación con la cosa juzgada desde el punto de vista del Derecho administrativo y la bibliografía a dicho tema pertinente, que se recoge en la obra.

(73) En este sentido FENECH (*Derecho procesal penal*. Barcelona, 1952, tomo II, pág. 529.

(74) LAMPUE, Op. cit., págs. 83 y 84.

posteriormente en un proceso en sentido estricto, cual sería el contencioso-administrativo, o de otra naturaleza (por ejemplo, ante los órganos de la jurisdicción laboral en los supuestos comentados en otro lugar de este estudio), salvo que se produzca una expresa exclusión por disposición legal.

Pero señalemos que en aquellos casos en que la exclusión de la impugnación en vía jurisdiccional se produce por precepto legal, ello se debe a razones múltiples, pero no en base a la aplicación del efecto de cosa juzgada material a determinados actos de la Administración. Si efectivamente un acto fué emitido por una jurisdicción, no es posible la verificación del mismo por otra distinta; pero ello requiere que se esté en presencia de una propia y verdadera jurisdicción, no ante actos, siquiera sean administrativo-jurisdiccionales, dictados por órganos administrativos.

Tan sólo si se tratase de actos debidos a una jurisdicción sería posible alegar la excepción de cosa juzgada, en caso de formularse por los mismos hechos, por las mismas personas y en fuerza de idénticos argumentos, ante otra distinta, dado el tratamiento que de la cosa juzgada hace nuestro Derecho positivo, al operar como una de las presunciones recogidas por el artículo 1.251 del Código civil, tomando como punto de partida la existencia de dos juicios: *a)* aquel en que se resolvió la cuestión; *b)* aquel otro en el que se pretende hacer valer de nuevo, o plantear de nuevo, lo ya resuelto.

En otro caso, hay que pensar con VILLAR PALASÍ (75) que frente a la tesis de la eficacia de cosa juzgada aplicable al acto administrativo firme o irrevisable, hay que oponer algunas objeciones, siendo la más importante la de la posible revisión de oficio, de acuerdo con los preceptos de la L. P. A.

Creemos ser más cierta la posición de VEDEL (76) cuando nos enseña que la autoridad de los actos administrativos es una simple autoridad de cosa decidida, no de cosa juzgada, fuerza aquélla inferior a ésta, aun cuando superior a la de los actos unilaterales emitidos por los particulares coincidiendo, por tanto, por nuestra parte, con la de STASSINOPOULOS (77), que hace de la fuerza de cosa juzgada el elemento conceptual determinante del acto jurisdiccional, ya que afirma que ella es precisamente la que cambia la naturaleza misma del acto que viene a ser considerado como verdad legal que impide toda posible contienda. Sea cual sea la eficacia que se conceda al acto administrativo, incluso al acto ad

(75) *La doctrina del acto confirmatorio*, núm. 8 de esta REVISTA, pág. 37.

(76) *Droit...*, cit., págs. 160 y 311.

(77) *Op. cit.*, págs. 74 y 248-249.

ministrativo jurisdiccional, de cuyo no le viene el que impida posterior contienda sobre el particular (78).

Cabría proponer el tema de si los actos emitidos por los órganos del Ministerio de Trabajo, aquellos actos respecto de los cuales el Tribunal Supremo considera actos en virtud de los que se termina un procedimiento jurisdiccional, emanados de autoridad *no administrativa*, están investidos por la Ley de tal fuerza de cosa juzgada. Propuesta la cuestión, la respuesta ha de ser negativa.

Tal vez se ha confundido la atribución de una competencia específica, exclusiva, absoluta (79), otorgada a los órganos del Ministerio de Trabajo en determinadas materias, con la atribución de una condición particular a sus resoluciones que las identificara, *prima facie*, con un posible efecto de cosa juzgada.

Pero de los preceptos legales que en su momento hemos examinado se deduce la atribución de aquella competencia, mas no la de tales efec-

(78) Firmeza de un acto administrativo y efecto de cosa juzgada son cuestiones totalmente distintas, como claramente se desprende de una reciente sentencia de nuestro Tribunal Supremo (de 10 de diciembre de 1966, Sala 5.^a), al entender que la firmeza del acto base (se trata de la impugnación de acuerdo dictado en ejecución de otro que ya había adquirido firmeza) tiene su razón de ser en haber agotado frente al mismo todas las posibilidades de impugnación jurisdiccional, mientras que el efecto de cosa juzgada opera en relación a sentencias, no a actos, por cuanto en la misma llega a decirse que «menos todavía puede ser admitido que los pronunciamientos de la sentencia a ejecutar y las resoluciones judiciales recaídas en trámite de ejecución, traten indirectamente de combatirse en nuevo recurso contencioso-administrativo, porque la institución de la cosa juzgada desplegaría toda su eficacia, a fin de impedir ulteriores discusiones sobre puntos ya fallados».

En reciente sentencia de la Sala 4.^a, de 8 de abril de 1967, el Tribunal Supremo ha vuelto a plantearse la cuestión de la cosa juzgada administrativa, adoptando una posición intermedia al afirmar que «tanto si se admite con el criterio sostenido en las sentencias de 5 de abril y 15 de noviembre de 1965, la posibilidad de existencia de la denominada cosa juzgada administrativa, como si se estima, de acuerdo con el sustentado en las de 6 de febrero y 13 de junio de 1961 y 6 de noviembre de 1965, que, en su peculiar y recto sentido, la doctrina del concepto y efectos de la cosa juzgada, se refiere a resoluciones judiciales, es evidente que los principios de certeza, seguridad y estabilidad de las situaciones y relaciones jurídicas, tienen también su aplicación a las pretensiones y resoluciones administrativas, en la hipótesis de firmeza de éstas, y que, en tal sentido, es clara la virtual identidad entre los principios inspiradores de la doctrina procesal de la cosa juzgada y las que fundamentan las normas que imposibilitan que la Administración vuelva, sin más, sobre sus propios actos creadores o reconocedores de derechos subjetivos, situaciones a las que puede aplicarse el estatuto del derecho adquirido o de los actos propios».

En sentencia de 31 de enero de 1967 (Sala 5.^a) se ha declarado que la presunción de verdad contenida en las sentencias firmes debe extenderse a aquellos casos en que, aun siendo diferentes los litigantes, se resuelvan actuaciones iguales por pretenderse un mismo objeto en fuerza de idénticos fundamentos, ya que si los hechos son los mismos, las resoluciones han de ser necesariamente iguales, máxime si el acuerdo o resolución administrativa, por ser de carácter pluripersonal, es también uno solo y de idéntico contenido y finalidad.

(79) Utilizamos la terminología empleada por ENTRENA CUESTA (*Curso...*, cit., pág. 182).

tos. Si jurisprudencialmente se ha mutado una naturaleza jurídica, estaríamos en afirmar que nuestra Jurisprudencia fué más allá de su función interpretativa de preceptos legales, para ejercer funciones propias del legislador (80), pues sólo él puede atribuir como efecto específico de ciertos actos el de cosa juzgada.

c) *Improcedencia del proceso de lesividad.*

Por otra parte, si el acto emitido por tales órganos resultare lesivo para la propia Administración, como el acto no había partido de ella, sino de órganos que ostentan calidad jurídica distinta, la intocabilidad o inatacabilidad del acto operaba incluso en tales supuestos, no siendo, por tanto, aplicable la declaración de lesividad y posterior anulación del acto por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A la vista de estas consideraciones, queda puesto de manifiesto el riesgo que entraña sostener que los actos en cuestión son actos jurisdiccionales, no administrativos, calificados no solamente por su procedencia, sino también por el objeto y por los efectos.

3. *El acto jurisdiccional. Sus caracteres.*

La teoría del acto jurisdiccional ha provocado fuerte polémica en la doctrina, haciéndose afirmaciones incluso en orden a la inutilidad de los esfuerzos realizados en su indagación y del tiempo que ha ocupado a los especialistas en la materia (81).

(80) Todo ello sin perjuicio de la función normativa de una sentencia judicial, de la que D'ORS ha dicho se produce en un triple sentido: en cuanto norma particular; como norma profesional y como norma pública, significación esta última en íntima relación con la trascendencia que las resoluciones del Tribunal Supremo tienen (*Una introducción al estudio del Derecho*. Madrid, 1963, págs. 117-118).

(81) El tema de la noción de jurisdicción y de acto jurisdiccional es uno de los más estudiados por la doctrina, no solamente en el campo del Derecho administrativo, sino en el de la teoría general del Estado. No existe otro tema en el que las soluciones sean más opuestas, afirma VEDEL (op. cit., pág. 307), anticipándose en este pensamiento LAMPUE (op. cit., pág. 7). Muestra de ello lo constituye la abundante bibliografía sobre el particular, en la que descuellan nombres como los de JÉZE, DUCUIT, WALINE, MABILEAU, BERTHELEMY, HAURIU, CARRE DE MALBERG, GUILIEM, KELSEN y MERKL, BONNARD, DE LAUBADÈRE, AUBY-DRACO. Por otra parte, en los tratados generales de Derecho administrativo se insiste en la cuestión siempre que se pretende obtener el concepto de Administración por exclusión del contenido de las diversas funciones del Estado.

El tema ha preocupado intensamente a los tratadistas de Derecho británico, precisamente al advertir la existencia de importantes «funciones judiciales» en manos de la Administración, que pugnaban con el esquema que tradicionalmente había constituido el «rule of law» (véase sobre el particular nuestra Memoria de Cátedra *Derecho administrativo y ciencia*

Sin embargo, es lo cierto que el tema resulta de nuevo actual, particularmente si, como hemos señalado, no identificamos acto administrativo jurisdiccional con acto jurisdiccional. Aquél será el acto que, en frase de ENTRENA CUESTA (82) resuelve a instancia de otro sujeto un conflicto de intereses surgidos entre él y la Administración, sirviendo de ejemplo la resolución de un recurso de alzada.

El acto jurisdiccional, no administrativo, resuelve conflictos de intereses ciertamente, pero no entre el órgano que emite el acto y otro sujeto, sino entre dos sujetos, entre los cuales, el órgano, juez, es imparcial e independiente, ajeno por completo a la pugna o litigio entre aquéllos existente.

El Tribunal Supremo viene partiendo de la idea de litigio, según vimos particularmente al citar la sentencia de 23 de mayo de 1942. Esta posición está en armonía con la que, por su parte, viene manteniendo el Conseil d'Etat francés, que al hacer predominar criterios basados en el fondo, como recuerda DE LAUBADÈRE (83), toma en consideración la existencia de un «litigio a zanjar» como determinante de la actividad jurisdiccional.

No obstante, la doctrina ha reiterado que la existencia de un litigio no siempre es necesaria para determinar la calidad de un acto jurisdiccional o, por lo menos, no entendiéndolo «litigio» en el sentido estricto en el que fué utilizado durante el siglo XIX, como señalan AUBY-DRAGO (84), ya que la declaración de derecho en que el acto jurisdiccional consiste no supone, necesariamente, juicio. Por esto, JÈZE (85) sostenía que no se podía calificar de verdaderas sentencias sino a los actos jurisdiccionales

de la Administración. Barcelona, 1966, tomo I, págs. 177 y sigs. (inédita) y la bibliografía allí recogida).

(82) *Curso...*, cit., pág. 462. Cuando por la Administración se actúa la potestad jurisdiccional, recuerda SERRANO GUIRADO, es para resolver recursos de carácter administrativo que se interponen contra sus propias resoluciones, o contra los órganos que les están sometidos directa o indirectamente. Además se atribuye a la Administración, en relación a ciertas materias, una propia función jurisdiccional, con todos sus efectos (*La jurisdicción...*, cit., pág. 547). No obstante, creemos mejor entender que también en este caso estamos dentro de funciones administrativas-jurisdiccionales.

(83) Así 27 de mayo de 1959, Sté Nordmann; 3 de noviembre de 1961, Assoc. des instituts spécialisés (*Traité...*, cit., pág. 183).

(84) *Traité de contentieux-administratif*. París, 1962, tomo I, pág. 224.

(85) *Les principes généraux du Droit administratif*, en «Revue Générale d'Administration», 1903, tomo III, pág. 269. El autor estudió también la materia en *L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux*, en «Revue de Droit Public», 1909, página 668. TIMSIT (op. cit., págs. 72 y sigs.) ha estudiado con detalle las posiciones de DUCUIT, BONNARD y JÈZE.

que entrañan comprobación de una situación jurídica individual preexistente.

Sería inútil ocultar que así planteada la cuestión, se produce una suavización, incluso desaparición, de los posibles límites entre acto jurisdiccional y acto administrativo, al estilo que ya señalaba CARRE DE MALBERG (86) al entender que el acto jurisdiccional y el acto administrativo son de la misma naturaleza, ya que a ambos les concierne la ejecución de las leyes, distinguiéndose tan sólo por que el primero procede de jueces independientes y se emite en base a un proceso que asegura las garantías de los demandantes.

En suma, el acto administrativo jurisdiccional puede tener por contenido una relación entre administrado y Administración: resolución de un recurso; pero puede también tener como contenido una relación entre administrados, que se resuelve por un acto de la Administración (87). El acto jurisdiccional por excelencia, es decir, aquel que pone fin a un litigio entre partes, por medio de un proceso, es el emitido por órganos jurisdiccionales no administrativos (88).

IV.—ORGANOS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONES JURISDICCIONALES.

Con ello, pues, hemos vuelto al punto de partida, ya que iniciamos nuestro camino no por el examen del acto, sino por el del órgano que lo emitió.

Si en teoría, idealmente, la correlación órgano jurisdiccional-acto jurisdiccional y órgano administrativo-acto administrativo habría de solu-

(86) *Contribution a la theorie générale de l'Etat*. París, 1922, tomo II, págs. 250 y sigs.

(87) Es más frecuente de lo que a simple vista parece la existencia de conflictos semejantes a los advertidos en aquellas relaciones empresario-trabajador, cuya resolución corresponde a determinados órganos del Ministerio de Trabajo, también competencia de la Administración. La oposición, en período de información pública en determinados supuestos; la posible contraposición de intereses entre el solicitante de licencia para instalación de industrias sujetas a las normas vigentes en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y la Administración, son otras tantas manifestaciones de casos, en esencia no muy diferentes (véase nuestro trabajo *Licencia municipal y acuerdo de calificación en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 153, mayo-junio 1967, págs. 345 y sigs.

(88) GARCÍA-TREVIJANO adopta como único criterio válido de distinción entre Justicia y Administración el que parte de la consideración de órganos judiciales y órganos administrativos, afirmando de los primeros que son aquellos que de manera *única, esencial o preponderante* desarrollan funciones judiciales y órganos administrativos los que de manera *única, esencial o preponderante* desarrollan funciones administrativas (*Tratado...*, cit., página 67).

cionarnos el problema, ya suficientemente quedó señalado el hecho de que no siempre que estemos en presencia de un órgano de naturaleza jurisdiccional, legalmente calificado de tal, el acto que emita tendrá naturaleza jurisdiccional. Por el contrario, no hemos dudado en afirmar que también órganos administrativos pueden emitir actos jurisdiccionales, pero *administrativo-jurisdiccionales*, lo que es distinto, según hemos pretendido poner de manifiesto (89).

De cuanto se lleva dicho parece obvio que la conclusión ha de ser la de que, salvo expresa declaración del legislador, de lo que se trata es de asignar a determinados órganos administrativos funciones no estrictamente administrativas, sino jurisdiccionales, en relación con determinadas materias o relaciones jurídicas.

Esta atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos, sin alterar la naturaleza básica de ellos, ni la de sus actos, no es algo que se produzca única y exclusivamente en orden a las relaciones fundamentalmente de carácter social que vinculan a empresario y trabajador, pues en otros aspectos también se advierte idéntica atribución, sin que sobre ella se haya llegado jurisprudencialmente a conclusiones análogas a aquellas que ha sentado el Tribunal Supremo en relación con el Ministerio de Trabajo.

Veamos simplemente, a título de ejemplo, cuanto ocurre en relación con la propiedad industrial. No cabe duda que calificada de propiedad especial, no por ello deja de ser la propiedad industrial un derecho de carácter civil (90) fuertemente condicionada, sin entrar en este momento en el significado jurídico de la inscripción registral, en su protección al menos, por una actividad tan característicamente administrativa como es la del Registro de la Propiedad Industrial. La inscripción de las diversas modalidades a que se constriñe la Propiedad Industrial en el Estatuto de 30 de abril de 1930, con toda la secuela de disposiciones modificativas de diversos de sus preceptos, se opera a través de un procedimiento administrativo (también en este caso, calificado de procedimiento administrativo en el número 21 del Decreto de 10 de octubre de 1953).

(89) De aquí que advierta VEDÉL que las nociones de jurisdicción y acto jurisdiccional no aparecen unidas por un lazo constante, ya que, en ocasiones, una jurisdicción es llamada a realizar actos que no tienen carácter jurisdiccional, y en otras una autoridad que ordinariamente no tiene el carácter de jurisdiccional, ve cómo le son conferidas, excepcionalmente, atribuciones de este tipo (op. cit., pág. 308). Estas ideas se corresponden con las anteriormente recogidas de SERRANO GUIRADO (nota 82).

(90) GUAITA MARTORELL ha estudiado el tema con detalle, remitiéndonos en esta cuestión a cuanto allí se dice, y bibliografía citada sobre el particular (*Derecho...*, cit., tomo IV, págs. 79 y sigs.).

El procedimiento en cuestión prevé en favor del que se «considere perjudicado» por la inscripción solicitada —vamos a referirnos al supuesto de expedientes de marcas— que pueda formular oposición contra la concesión del expresado registro, justificando documentalmente sus alegaciones (art. 148). El Registro apreciará libremente el valor de estas pruebas. Las alegaciones se notifican a quien solicitó la inscripción al objeto de que conteste. Finalmente, los órganos administrativos competentes para ello resuelven acerca de la solicitud, resolución que se publica en el *Boletín Oficial de la Propiedad Industrial*.

Transcurridos cuarenta y cinco días sin que se hubiese interpuesto recurso de revisión, el acuerdo quedará firme y con ello apurada la vía gubernativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo (91).

A través de este procedimiento ha quedado reconocido (92) un derecho de propiedad, materia eminentemente civil, y en su reconocimiento se ha operado, para alcanzar la meta registral, una verdadera contienda, resuelta por órganos administrativos, a través de actos administrativos, impugnables, finalmente, en vía contencioso-administrativa.

Pues si esto es posible en aspectos civiles tan característicos como los que afectan al derecho de propiedad, no vemos por qué ha de acudirse a

(91) Doctrina y jurisprudencia discrepan en orden a la subsistencia de este recurso, después de la entrada en vigor de la L. P. A. La doctrina, así GONZÁLEZ PÉREZ y GUAITA MARTORELL (*Derecho...*, cit., tomo IV, pág. 125) entienden que tal recurso debe darse por desaparecido, y no admitir más recurso extraordinario de revisión que el regulado en la L. P. A. La jurisprudencia, por su parte, declara que es recurso potestativo en la actualidad, o mejor aún, que constituye una de las dos vías para llevar a cabo la impugnación de las decisiones administrativas de las autoridades encargadas de aplicar los preceptos del Estatuto de 1930: 1) la vía común, genérica o normal del agotamiento de las actuaciones gubernativas, incluyendo el ejercicio del preceptivo recurso de reposición, con subsiguiente acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, y 2) la que, todavía dentro del campo de la actividad administrativa, se produce mediante el llamado «recurso extraordinario de revisión», denominación quizá imperfecta, pero significativa, porque anuncia y denota cuanto a continuación expone el precepto: que se da únicamente en el supuesto de que la resolución atacada «se hubiere dictado con manifiesto y evidente error de hecho, plenamente demostrado por prueba documental». Entre ambas vías, según el Tribunal Supremo, cabe opción por parte de quien se sienta lesionado por la resolución de las autoridades en cuestión (Así sentencia de 1 de diciembre de 1966, Sala 4.^a).

Conviene, por otra parte, señalar que en principio el recurso extraordinario de revisión previsto en el Estatuto, y el regulado en el artículo 127 de la L. P. A. no son idénticos, puesto que si en ésta se parte de la existencia de un *acto administrativo firme*, en el Estatuto la firmeza del acto se produce por la no interposición de este recurso. En base a tal distinta naturaleza de ambos recursos, no parece desacertada la tesis del Tribunal Supremo, admitiendo subsistente una vía de recurso que puede ser apuntada potestativamente.

(92) La Ley habla de que «el derecho de propiedad industrial puede adquirirse por virtud del registro de... b), las marcas o signos distintivos de producción y de comercio».

declarar la existencia de una jurisdicción, en determinados órganos de la Administración laboral, por el hecho de que deban pronunciarse acerca de cuestiones que sustancialmente no son de índole administrativa, sino de carácter laboral.

Por otra parte, no es posible mutar por vía jurisprudencial la naturaleza administrativa, indudable, de los órganos del Ministerio de Trabajo, ya que éste constituye, con arreglo al artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico para la Administración del Estado, uno de los Departamentos que integran la Administración Central.

Son órganos administrativos, señala STASSINOPOULOS (93) aquellos que se encuentran ordenados dentro de la jerarquía administrativa, idea ésta que, por lo que a nuestro Derecho positivo se refiere, aparece recogida en la propia Ley de Régimen Jurídico al declarar a la Administración del Estado constituida por órganos jerárquicamente ordenados, y que constitucionaliza la Ley Orgánica del Estado en el artículo 40, I (94).

La idea de estructuración orgánica opera de plano en la estructura de los órganos del Ministerio de Trabajo, así como la integración del Departamento en la Administración Central, si bien, como ha señalado GUAITA MARTORELL (95), el Consejo de Ministros, teniendo supremacía, facultades de dirección y coordinación política y administrativa, no tenga superioridad jerárquica sobre los distintos Ministerios, no obstante se prolongue la línea jerárquica, agotada generalmente en el Ministro, en ocasiones hasta el Consejo, cuando una Ley le atribuye la resolución de recursos contra ciertas resoluciones, no definitivas, en vía administrativa, no olvidando, según afirmaba GASCÓN HERNÁNDEZ (96), que el Gobierno es la cabeza de la Administración.

V.—CONCLUSIONES.

De cuanto hasta aquí se ha dicho parece posible deducir las siguientes afirmaciones:

1.ª Los órganos del Ministerio de Trabajo, con excepción de las Magistraturas de Trabajo, son órganos administrativos.

(93) Op. cit., pág. 42.

(94) TIMSIT ha entendido el criterio orgánico como una de las dos facetas que sirven para la determinación de los actos susceptibles de recurso por exceso de poder, fase que constituye la de carácter positivo (op. cit., pág. 249).

(95) *El Consejo de Ministros*. Madrid, 1967, 2.ª edic., pág. 63.

(96) *Fines del Estado*, núm. 11 de esta REVISTA, pág. 34.

2.^a Los actos no normativos (97) que dichos órganos emiten son actos administrativos que en ocasiones pueden ser incluidos entre los actos administrativos-jurisdiccionales.

3.^a El carácter de actos administrativos-jurisdiccionales no hace variar la naturaleza de los órganos que los emiten.

4.^a Tanto los meros actos administrativos como los administrativo-jurisdiccionales, emanados de los órganos del Ministerio de Trabajo, quedan sujetos al Derecho administrativo, y particularmente a la Ley de Procedimiento Administrativo o normas reguladoras de procedimientos especiales, declarados como tales en el Decreto de 10 de octubre de 1958.

5.^a Contra tales actos, agotada la vía administrativa, cabe recurso contencioso-administrativo, salvo aquellos casos en que se produzca la exclusión por expresa determinación de la Ley.

(97) Para un estudio sobre las distintas posiciones doctrinales y jurisprudenciales en torno a la distinción entre actos normativos y actos no normativos, véase MELÁN GIL, *La distinción entre norma y acto administrativo*. Madrid, 1967.

relative to the extent of the study. The results of the study are presented in Table 1. The results show that the mean score for the study was 4.5, which is significantly higher than the mean score of 3.5. This indicates that the study was well received and that the results were generally positive.