

## SOBRE LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES Y PARALELAS DE LAS JURISDICCIONES ADMINISTRATIVA Y LABORAL

El artículo 1.º de la ley de Procedimiento laboral de 21 de abril de 1966 establece que la Jurisdicción de Trabajo es la única (1) competente para «conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en los conflictos individuales que se promuevan en la rama social del Derecho», señalando el párrafo 2.º que también es competente para «conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en los conflictos colectivos de trabajo, en los casos en que así lo disponga la legislación».

De dicho precepto legal resulta que a la Jurisdicción de Trabajo se la concede una competencia genérica y exclusiva para resolver todos aquellos conflictos individuales, planteados de forma contenciosa que afectan a la rama social del Derecho; junto a esta competencia exclusiva se establece, sin embargo, una competencia compartida en situaciones conflictuales colectivas, ya que de dichos conflictos colectivos conoce la Jurisdicción Laboral, previa remisión del Órgano Administrativo, el cual puede decidir su no remisión.

Planteado así el problema, no ofrecería duda el concluir que en conflictos individuales los Órganos Administrativos carecen de competencia. Sin embargo, y debido al carácter tuitivo que tienen las normas de Derecho de trabajo (2), la legislación laboral atribuye a dichos órganos competencias que llevan consigo la posibilidad de conocer en forma indirecta, fundamentalmente a través de la potestad sancionadora (3) de situaciones conflictuales de carácter individual, originando así unas competencias concurrentes y paralelas, una duplicidad de cauces de reclamación, con deslinde no claro, porque en muchísimas ocasiones es verdaderamente difícil marcar la línea divisoria entre las dos jurisdicciones (4).

---

(1) El artículo 1.º de la ley Orgánica de la Magistratura de Trabajo de 17 de octubre de 1940 habla ya de única institución jurisdiccional.

(2) SOLÉ ARMENGOL, REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 79, pág. 17.

(3) Artículo 11, apartados c) y e) de la ley de 10 de noviembre de 1942, y artículo 181 apartado a), del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo de 18 de febrero de 1960, por lo que se refiere a las Delegaciones de Trabajo. Artículo 71, apartados g) e i) del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo, por lo que se refiere a la Dirección General de Ordenación de Trabajo (hoy Dirección General de Trabajo).

(4) Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1963, 5 de junio y 18 de noviembre de 1965.

El problema de dualidad de jurisdicciones, ya se considere real ya aparente (5), ha sido objeto de estudio y atención por la doctrina científica (6), así como por la jurisprudencia, tanto de la Sala IV de lo Contencioso-Administrativo, como de la VI de lo Social, precisamente al amparo del generoso abrigo con que en ambas jurisdicciones se admiten y deciden demandas y recursos, con lo que se ha formado una reiterada y copiosa jurisprudencia, que delimita el problema, ampliando la esfera de la Jurisdicción de Trabajo, con una restricción paralela de la contencioso-administrativa, y de rechazo, con restricción de las facultades de los órganos administrativos cuyas decisiones se anulan de pleno derecho por falta de competencia (7).

Sobre el problema de la delimitación de competencias la Sala IV ha dictado, en fechas de 25 de enero y 20 de febrero de 1969, dos sentencias muy claras y matizadas, sobre todo la primera de ellas, que reitera la doctrina jurisprudencial sentada por anteriores sentencias (8).

Si bien tanto una como otra inciden sobre el aspecto de la dualidad de competencias, debido a que el planteamiento y el resultado es distinto en ambas, vamos a examinarlas por separado.

SENTENCIA DE 25 DE ENERO DE 1969

Esta sentencia delimita los ámbitos de actuación de los órganos administrativos en materia laboral, siendo muy interesante, como veremos, la calificación que hace de la naturaleza de la litis, y lo que establece en ejecución de sentencia.

El supuesto de hecho se concreta en una petición presentada por un trabajador ante la Delegación Provincial de Trabajo para que se le reconociese por la Empresa el mismo nivel retributivo que disfrutaban sus compañeros del mismo turno, o en caso contrario que se le trasladase de turno, para, en ambos casos, percibir, por igual trabajo, igual remuneración que el resto del personal trabajador. La Delegación Provincial aceptó la petición del trabajador, recurriendo la Empresa ante la Dirección General, que confirmó la resolución del órgano de instancia.

Vistos esquemáticamente los hechos y la pretensión en vía administrativa de la demanda, vamos a analizar, siguiendo el hilo de los considerandos de la sentencia, la doctrina sustentada por el Tribunal Supremo.

La actuación administrativa en materia laboral, proteccionista y tutelar, puede aparecer a través de tres formas.

(5) Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1968.

(6) ALONSO OLEA: *La materia contenciosa laboral*, págs. 94-126 y 114-143; SOLÉ ARMENGOL: «Sobre la dualidad de jurisdicciones en materia de aplicación de las leyes de trabajos», *REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL*, núm. 79; MENÉNDEZ PIDAL: «La jurisdicción laboral: su competencia y órganos», *REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL*, núm. 69; RODRÍGUEZ PEÑERO: «Cuestiones laborales previas en el proceso administrativo», *REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL*, núm. 82.

(7) ALONSO OLEA: *Derecho procesal de trabajo*, pág. 22.

(8) Entre las últimas sentencias de la Sala IV cabe citar las de 30 de marzo, 1 de abril y 14 de diciembre de 1968.

La primera de ellas es consecuencia de la facultad de *imperium* concedida a la Administración, y se concreta de forma genérica o bien en la potestad sancionadora de los órganos administrativos, por incumplimiento de las Empresas de los deberes públicos que la ligan con el Estado, quedando relegado el trabajador a simple objeto de la infracción sancionada, o bien a liquidar, determinándolas cuantitativamente, el importe de las cuotas adeudadas, susceptibles de ser detraídas coactivamente (9). En este caso, nos encontramos ante actos jurídicos-públicos, sometidos al Derecho administrativo, y sujetos, en revisión jurisdiccional, a la vía contencioso-administrativa, conforme establece el artículo 1.º de la ley reguladora de dicha jurisdicción (10).

La actuación administrativa puede producirse, en segundo lugar, en el ejercicio de su actividad tuitiva, consecuencia residual del intervencionismo estatal en materia laboral, careciendo en este supuesto su presencia, de virtualidad para modificar la naturaleza del asunto, y transmutarlo de laboral a administrativo, escapando, por lo tanto, sus decisiones, dentro de la mecánica procesal, a la vía contencioso-administrativa (11).

Por último, puede suceder que la Administración intervenga sin potestad de *imperium* en conflictos individualizados de trabajo, en los que son parte exclusivamente el dador y el prestador de trabajo, originados por el incumplimiento por una de las partes, bien de las cláusulas del contrato de trabajo, bien de las de un convenio colectivo; en este caso, su actuación sería incompetente *rationae materiae*, puesto que es a la Jurisdicción de Trabajo a la que, de forma exclusiva, corresponde conocer de dichas situaciones conflictuales de carácter individual. En el supuesto de que un Órgano administrativo, careciendo de competencia, intente reconocer un derecho subjetivo privado, invadiendo así la esfera de los Tribunales de Trabajo, e infringiendo una norma orgánica o de acción, su falta de competencia se puede apreciar de oficio, sin necesidad de alegación de parte interesada.

Con relación a este último supuesto es interesante destacar cómo la incompetencia de la Administración se declara no solamente en caso de que intervenga en conflictos individuales derivados del incumplimiento del contrato de trabajo, sino también cuando intervenga en dichos conflictos derivados del incumplimiento de un convenio colectivo, puesto que como ha puesto de relieve numerosa jurisprudencia (12) la facultad de interpretación de las cláusulas de un convenio colectivo, concedida a la Administración por el artículo 26 del Reglamento de Convenios Colectivos (13) no puede limitar la actividad jurisdiccional de los Tribunales de Trabajo. Es decir, la Administración puede aclarar, complementar y hasta hacer interpretación genérica de estas normas, pero no alcanza a poder ejercer facultades judiciales decisorias de los pleitos o conflictos que «*inter partes* se produzcan en la rama social del Derecho» (14). Esta afirmación

(9) Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1968.

(10) Este artículo establece en su apartado 1): «La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo.»

(11) Artículo 2.º, apartado a), de la ley de 27 de diciembre de 1956.

(12) Entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 2 y 23 de noviembre de 1967.

(13) El artículo, dice: «Corresponde a la autoridad laboral que haya aprobado un convenio, la interpretación, mediante la oportuna resolución, de sus cláusulas...»

(14) Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1969.

tiene capital importancia en el supuesto comentado, ya que se va a tratar precisamente de una facultad de interpretación de un convenio colectivo; no de una facultad decisoria del incumplimiento de alguna de sus cláusulas.

Vistas, pues, las tres posibles formas de actuación de la Administración y las repercusiones que ellas tienen en la mecánica procesal, nos corresponde examinar, dentro del esquema lógico-interpretativo que de la sentencia estamos realizando, cómo va a calificar la actuación administrativa, que determinó la impugnación, el Tribunal Supremo.

Para ello la Sala IV acude a la determinación de la naturaleza de la *litis*. El Alto Organó rechaza la consideración de que el objeto de *litis* sea una clasificación profesional, con muy acertado criterio, puesto que de la reclamación en vía administrativa no se podía deducir que se estuviese ante una clasificación profesional si por tal se entiende lo establecido en el artículo 1.º de la Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1945 (15), sino ante una diferencia de salarios.

Pero se trata de una diferencia de salarios, y aquí el Tribunal Supremo matiza profundamente que no origina un conflicto individualizado entre Empresa y trabajador por incumplimiento de aquélla de una cláusula del convenio colectivo aplicable, sino que esta diferencia salarial deriva de la interpretación realizada por el órgano administrativo de dicho convenio.

La calificación de la *litis* de esta forma va a ser fundamental y determinante del encaje que a continuación hace el Tribunal Supremo de la actuación administrativa. Si se hubiese tratado meramente de una diferencia salarial de tipo económico, originadora de un conflicto individualizado, la actuación administrativa hubiese sido, según reiterada sentencia, claramente incompetente (16). Sin embargo, la Sala IV configura dicha actuación como tuitiva e interpretativa, sin que la actuación del órgano administrativo suponga desvirtuar la naturaleza del asunto, estrictamente laboral.

La declaración de incompetencia a que llega el Tribunal Supremo es consecuencia lógica de la calificación que ha hecho de la *litis*, por una parte, y de la actuación administrativa, por otra.

Por una parte, y si el órgano administrativo no ha intervenido en conflicto individualizado, derivado de incumplimiento de contrato o convenio, el resultado es la afirmación rotunda de que «sus actos son conforme a derecho», en definitiva, que ha actuado con competencia.

Por otra parte, y si el objeto de la *litis* es de naturaleza estrictamente laboral, la Sala IV examina de oficio su competencia, con la conclusión de declararse incompetente «para penetrar a conocer del fondo del asunto, reconociendo al mismo tiempo la competencia de la jurisdicción especializada, la laboral.

Si la sentencia hubiese terminado con la mera declaración de incompetencia, se hubiese llegado, quizá, a una falta de denegación de justicia, defecto alegado por la doctrina como perturbador y cuyo origen sería esta dualidad de competencias. Pero

(15) Señala este artículo: «Siempre que un trabajador... estime que la categoría que tiene asignada no corresponda a la función que efectivamente realiza...»

(16) Entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1967.

el Tribunal Supremo no se detiene ahí, sino que introduce en ejecución de sentencia una gran innovación (ahora explicaremos en qué sentido entendemos este término). Efectivamente, mediante las facultades que posee para encauzar el procedimiento, determina que la decisión administrativa de instancia —y en definitiva la que dio origen a la impugnación por esta vía contenciosa— sea remitida a la Magistratura de Trabajo, competente territorialmente, en calidad de demanda, que hará fe, iniciándose así un procedimiento de oficio.

En realidad, los procedimientos de oficio no constituyen ninguna novedad. Ya el Decreto de 11 de noviembre de 1943 otorgaba la calidad de demanda a las resoluciones de las actas de infracción, levantadas por la Inspección de Trabajo, en las que se estimasen perjuicios económicos; por otra parte, el artículo 133 de la vigente ley de procedimiento se refiere a ellas (17). Así, pues, la innovación no lo es legal, pero sí práctica, puesto que esta ejecución de sentencia puede abrir camino a un mejor y más ajustado enfoque del problema de las competencias concurrentes, entendiendo dichas competencias más como complementarias que como concurrentes.

Como acertadamente señala la sentencia, la intervención del órgano administrativo (tuitiva e interpretativa) no ha de entrañar duplicidad de jurisdicciones..., por lo que éstas no vienen sino a completarse una a otra. Así, pues, debe rechazarse la práctica administrativa que remitía a la jurisdicción laboral solamente las resoluciones en las que se estimaban perjuicios económicos, y usando de la posibilidad concedida por la ley, enviar aquellos acuerdos administrativos que por no desvirtuar la naturaleza del asunto son de la competencia de la jurisdicción de trabajo. Como señala el profesor Alonso Olea (18) la jurisdicción laboral además de ser concurrente con la administrativa es subsidiaria. Esto debe cambiar y convertirse en complementaria, debiendo corresponder al órgano administrativo la facultad tuitiva de las normas laborales y al jurisdiccional la decisoria.

Podríamos, para terminar, resumir la argumentación de la Sala IV en las siguientes consideraciones:

- Naturaleza laboral del objeto de *litis*.
- Esta calificación previa, no supone incompetencia del órgano administrativo que intervino a los solos fines interpretativos.
- En forma alguna procede declarar la nulidad de las tan referidas resoluciones, habiendo producido la Administración «un acto, que lo es, ajustado y conforme a derecho».
- Examina de oficio su competencia, invocando falta de competencia jurisdiccional, argumento de gran fuerza dogmática, sin entrar a conocer del fondo del asunto «por cuanto es materia que le está vedada, por ser atribuida por ley a otra jurisdicción».

(17) Por cierto, que dicho artículo incurre en una falta de precisión jurídica, pues habla de que serán las certificaciones de las actas de infracción las que tendrán calidad de demanda, y no son dichas certificaciones sino las de las resoluciones del delegado de Trabajo confirmando la propuesta de sanción de la Inspección.

(18) ALONSO OLEA: *La materia contenciosa laboral*, pág. 105.

## JURISPRUDENCIA

— Encauza el procedimiento, señalando, en ejecución de sentencia, que la *decisión administrativa se envíe a la Magistratura de Trabajo, para que con la calidad de demanda se inicie el correspondiente procedimiento de oficio.*

SENTENCIA DE 20 DE FEBRERO DE 1969

Esta sentencia, si bien es menos rica en doctrina que la comentada anteriormente, incide también en el tema de las competencias concurrentes y paralelas, aunque es importante en ella la aplicación que hace de la firmeza de las sentencias jurisdiccionales.

El supuesto de hecho se concreta en una actuación sancionadora de la Delegación Provincial de Trabajo, confirmada posteriormente por la Dirección General de Trabajo, por la que se sancionaba a una Empresa minera por falta de suministro de carbón a un jubilado en período de anormalidad laboral.

Con fecha anterior, y respecto a otro pensionista, había recaído sentencia de la Magistratura de Trabajo, por la que ésta declaraba que la obligación impuesta por el artículo 80 de la Reglamentación del Carbón y el artículo 135 de la Ordenanza Laboral en las Minas de Carbón (19) de suministrar carbón a los pensionistas de dichas Empresas, se debía concretar sólo a situaciones de normalidad laboral, y no a situaciones de paro.

Previa una consideración que hace la sentencia, como absurdo y lamentable, que un mismo caso decidido por la Jurisdicción de Trabajo sea replanteado ante la autoridad laboral, y, por consiguiente, ante la vía contencioso-administrativa, se plantea la sentencia el problema de si el acuerdo administrativo —soporte del acto impugnado— cae dentro o fuera de las competencias del órgano administrativo. Si recordamos ahora las tres posibles formas de actuación administrativa en materia laboral —intervención con *imperium*, actuación tuitiva y conflictos individualizados— vemos que la sentencia declara que dicha actuación se refiere «a cuestión contenciosa dentro de la rama social del Derecho», competencia exclusiva de la Jurisdicción Laboral.

Planteado el problema así, podría parecer extraño que en los considerandos de la sentencia comentada se niegue tanto competencia genérica como específica, a un acto administrativo basado en la sanción por incumplimiento de una norma social.

Sin embargo, a esta argumentación hay que unirla otra, para así poder llegar al resultado lógico de falta de competencia del órgano administrativo en el caso concreto, y no en absoluto para sancionar el incumplimiento de normas laborales.

Efectivamente, pues, para que se produzca incumplimiento de una norma, con la consiguiente sanción administrativa, se exige una antijuridicidad previa (20), que en este caso no existe por haber una sentencia de la Magistratura de Trabajo «en caso objetivamente igual», que determinaba el límite de la obligación cuya infracción se presuponia.

(19) Ordenes Ministeriales de 26 de febrero de 1946 y 18 de mayo de 1964.

(20) SOLÉ ARMENGOL, Ob. cit., pág. 26.

## JURISPRUDENCIA

Interesante es destacar que la Sala IV establece la firmeza y la imposibilidad de desconocer por la Administración dicha firmeza, respecto a un caso «objetivamente igual» —identidad de *litis*—, pero con contendientes distintos —diversidad de los pensionistas—. Por lo que creemos hace una ampliación de la institución de la «cosa juzgada», que exige en todo caso identidad del objeto de *litis* y de las partes.

Consecuencia, en fin, de la falta de competencia de la Administración debido a tratarse de una cuestión contenciosa *inter partes*, y a haber desconocido la sentencia que establecía los límites de la obligación impuesta por el artículo de referencia a las Empresas mineras, es que la Sala se pronuncia sobre el fondo del asunto, declarando el acto administrativo «nulo de pleno derecho», al mismo tiempo que, y seguramente recogiendo la solicitud de la recurrente, señala que no cabe entender que haya existido infracción de los artículos supuestos infringidos.

Resumiendo, pues, la argumentación de la Sala, en la sentencia comentada, podemos señalar:

— Se califica el objeto de la *litis* como cuestión contenciosa individualizada, declarando la falta de competencia de la Administración, que no puede desconocer, por otra parte, la sentencia firme en caso objetivamente igual.

— Se declara nulo de pleno derecho el acto impugnado.

— Entra a conocer del fondo del asunto, declarando la falta de incumplimiento, por falta de antijuridicidad previa, de las normas supuestamente infringidas.

FERNANDO VALDÉS DAL - RÉ