

LA MATERIA CONTENCIOSO-LABORAL EN LA LEY 10/1973, DE 17 DE MARZO, SOBRE MODIFICACION DE LA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956, REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

SUMARIO: Introducción.—1.º Resoluciones de los Directores generales, cualquiera que sea su sentido, resolutorias de recursos de alzada interpuestos contra resoluciones de los Delegados de Trabajo.—2.º Resoluciones del Ministro que reforman en alzada los actos dictados en primera instancia por los Directores generales.—3.º Resoluciones del Ministro que se limiten a desestimar, expresamente o por silencio administrativo, recursos de alzada interpuestos contra resoluciones de los Directores generales: A) Reglamentaciones de trabajo y ordenanzas laborales. B) Convenios colectivos. C) Normas de obligado cumplimiento. D) Laudos en conflictos colectivos.

No va a contener esta nota un comentario general de la Ley, sino uno muy concreto referido a la parte de la materia contencioso-laboral atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa y afectada, por lo tanto, por la muy importante redistribución de competencias entre el Tribunal Supremo y las Audiencias territoriales que efectúa la Ley comentada.

Por otro lado, como quiera que justamente son de índole contencioso-laboral, con toda seguridad—basta para comprobarlo una consulta sumaria de los repertorios de jurisprudencia—una gran parte de los asuntos de que hoy conoce una de las salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, la Sala 4.ª, de alguna forma pueden entenderse referidos a ellos el «incremento constante del número de asuntos», el «aluvión de recursos» y el «fenómeno cuantitativo» y sus resultados consiguientes de «demora en la resolución de los asuntos», circunstancias cuya corrección constituye la finalidad básica de la Ley, según se nos instruye abundantemente en su preámbulo, de donde se han tomado las expresiones entrecomilladas.

Por ello, una exégesis de determinados preceptos de la Ley a través del prisma de la materia contencioso-laboral puede resultar altamente significativa de la regulación contenida en la misma y de los problemas que su aplicación puede plantear, aparte de la importancia de una y otros respecto de los temas estrictos laborales.

* * *

Sin entrar extensamente en el tema de cuales sean los asuntos contenciosos laborales de los que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa (1), en virtud de su interpretación restrictiva constante de la excepción contenida en el artículo 2, a), de la Ley de 1956 —que es de donde arranca básicamente el problema, puesto que al amparo de este precepto se podían haber desviado asuntos hacia otras jurisdicciones, como «cuestiones... que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una ley a la jurisdicción social»—, resulta imprescindible, sin embargo, trazar un breve cuadro de los mismos; sería el siguiente:

1.º Cuestiones de clasificación profesional suscitadas y resueltas conforme a la Orden ministerial de 29 de diciembre de 1945. Infinidad de sentencias de las Salas 4.ª y 6.ª del Tribunal Supremo, y del Tribunal Central de Trabajo, han aceptado y siguen aceptando sin vacilaciones la atribución de estos asuntos, en vía de recurso, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por todas, sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 11 de mayo de 1971: «La clasificación profesional es materia indudable e indiscutiblemente administrativa» (y, por lo tanto, contencioso-administrativa en vía judicial) (2).

2.º Cuestiones primero llamadas de crisis, después de regulación de empleo, y hoy, descriptivamente, de «extinción o suspensión de la relación juridico-laboral de los trabajadores fijos, fundada en causas tecnológicas o económicas» (Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre). Como es sabido, en esta materia hay una distribución de competencias entre las Magistraturas de Trabajo, que fijan las indemnizaciones en favor de los despedidos, si por las empresas no se ofrece y por los delegados de Trabajo no se aceptan indemnizaciones mayores de las previstas, legal o reglamentariamente, y las propias Delegaciones de Trabajo —o de sus superiores jerárquicos en alzada y de la jurisdicción contencioso-administrativa en vía de recurso—, en cuanto a la procedencia misma de reconocer la situación de crisis, con sus consecuencias suspensivas o resolutorias totales o parciales de los contratos de trabajo afectados por la misma (3).

(1) Respecto del mismo y, en general, respecto de todos los que son objeto de esta nota, remito al estudio básico de A. MONTOYA MELGAR, *Jurisdicción y administración de trabajo. Extensión y límites de su competencia*, Madrid, 1970. Pueden consultarse también las sucesivas ediciones, Sevilla, 1959 y 1967, de mi estudio *La materia contenciosa laboral* y las páginas 565 a 576 de mi *Derecho del Trabajo*, 2.ª ed., Madrid, 1973.

(2) Sobre qué asuntos deben calificarse exactamente como de «clasificación profesional», a estos efectos remito a mi *Derecho del Trabajo*, cit., pp. 442-443 y 571-572.

(3) Sobre esta materia, ver en general el libro del Departamento de Derecho del Trabajo de la Universidad de Madrid, *Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, Madrid, 1970, y, en especial, dentro del mismo, V. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La posible revisión jurisdiccional de las resoluciones sobre crisis* (lección 11). Véase, también, Manuel Carlos PALOMEQUE LÓPEZ, *Legitimación activa para la incoación de expedientes de crisis*, en «Revista de Política

3.º Las cuestiones relativas a sanciones impuestas por los delegados de Trabajo, al amparo de la Ley de 10 de noviembre de 1942, por «infracciones de la legislación social».

4.º Cuestiones relativas a decisiones adoptadas por los delegados de Trabajo en relación también con «la legislación social» sin carácter sancionador, afectando normalmente al fondo de la relación de trabajo con ocasión de la cual la discrepancia entre la conducta seguida y la norma ha sido apreciada. Bien es verdad que, en cuanto a esta materia, la jurisprudencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, a partir del año 1967, es claramente restrictiva de la presunta competencia de las Delegaciones de Trabajo, habiendo declarado en múltiples ocasiones la nulidad de todo lo actuado administrativamente por infracción del artículo 1.º de la Ley de Procedimiento Laboral, esto es, por invasión de la esfera jurisdiccional de las Magistraturas de Trabajo, con el consiguiente reconocimiento de competencia en favor de éstas (4); el tema, sin embargo, sigue estando sumamente fluido.

Aún podrían citarse algunos casos más, tales como los que MONTROYA llama «decisiones [actos, no normas] generales» de la Administración laboral (5) o las denominadas «infracciones reglamentarias que afecten al servicio público», cometidas por los agentes ferroviarios de la RENFE. No es necesario insistir sobre ellas en esta oportunidad; baste con indicar que los supuestos comprendidos en los apartados 1.º y 3.º anteriores forman la masa de asuntos contencioso-laborales de los que hoy conoce la Sala 4.ª del Tribunal Supremo. Exigiría, por otro lado, un estudio especial, que tampoco se pretende aquí, aunque muchas de las conclusiones a que aquí se llegue serán extensibles; la materia de seguridad social (6), como distinta de la laboral estricta, en la medida en que está en parte atribuida también

Social» número 93, 1972, y J. BARRIONUEVO, *La nueva regulación de los expedientes de crisis*, en «Revista de Política Social» número 97, 1973. El último trabajo citado está escrito tras la promulgación del Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre, que derogó el Decreto de 26 de enero de 1944 como regulador de los expedientes de crisis.

(4) Extensamente este tema en A. MONTROYA MELGAR, *Jurisprudencia...*, cit. Véase, también, J. SOLÉ ARMENGOL, *Sobre la dualidad de jurisdicciones en materia de aplicación de las leyes de trabajo*; R. M. SÁEZ DE IBARRA, *Jurisprudencia sobre el problema de la doble competencia administrativa y jurisdiccional en materia de aplicación de las leyes de trabajo*, y F. VALDÉS DAL-RÉ, *Sobre las competencias concurrentes y paralelas de las jurisdicciones administrativa y laboral*, todos ellos en «Revista de Política Social» números 79, 1968; 86, 1970, y 88; 1970, respectivamente. En la misma Revista, a partir del número 89, 1971, las reseñas de la Jurisprudencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, de J. DURÁNDEZ SÁEZ.

(5) *Jurisprudencia...*, cit., pp. 107 y ss.; las que «se refieren a cuestiones litigiosas relativas a la ordenación general de la empresa [como, por ejemplo], impugnación de plantillas y escalafones, oposición a sistemas de incentivos...» (páginas 107-108).

(6) La gran mayoría de los trabajos citados en las notas anteriores abordan también este tema; ver en especial sobre el mismo mi artículo *El contencioso de la Seguridad Social*, en «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid», vol. XI, núm. 28, 1967.

a la jurisdicción contencioso-administrativa; quede dicho, sin embargo, que las consideraciones que siguen las entendemos aplicables a las resoluciones *sancionadoras* por infracción de las normas de seguridad social; sustitúyanse, en su caso, en cuanto a éstas, las referencias a la Dirección General de Trabajo por las correlativas a la Dirección General de Seguridad Social.

* * *

En general, de los asuntos a que nos venimos refiriendo conocen, en primera instancia, los delegados de Trabajo, y en alzada, la Dirección General de Trabajo, cuya resolución—una vez solventada en sentido negativo la confusa situación derivada de la posibilidad aparente de las denominadas «segundas alzadas», por la modificación del artículo 122.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por la Ley 184/1963, de 2 de diciembre—pone fin a la vía administrativa y abre paso a la contencioso-administrativa, sin necesidad de recurso de reposición, aunque éste pueda interponerse con carácter potestativo en los términos ordinarios (arts. 53, *a*), de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y 128.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Sin embargo, en ocasiones, la decisión de instancia puede ser del director general, y la de alzada, por tanto, del ministro; ocurre esto, como supuestos más importantes, cuando en los expedientes de crisis la Dirección General de Trabajo «recaba la competencia para tramitar y resolver el expediente», por afectar éste a más de cien trabajadores, o ser de ámbito nacional la empresa en crisis, o poder tener la resolución que se dicte «especial trascendencia social» (Decreto 3090/1972, artículo 10). Y en los expedientes de sanción, cuando la que se pretenda imponer exceda de 25.000 pesetas (7).

* * *

Si contemplamos ahora toda esta materia en vista de la Ley 10/1973, hay que llegar a las conclusiones provisionales que seguidamente se exponen para cada uno de los varios supuestos posibles.

1.º *Resoluciones de los directores generales, cualquiera que sea su sentido, resolutorias de recursos de alzada interpuestos contra resoluciones de los delegados de Trabajo.*

Se trata de «actos expresos o presuntos» de «órganos centrales de inferior jerarquía» a la de ministro, «resolutorios de recursos administrativos». La jurisdicción para conocer del recurso contencioso-administrativo está claramente atribuida a las Salas de lo Contencioso-

(7) Sobre la potestad sancionadora de los diversos órganos del Ministerio de Trabajo y el reparto de la misma remito a mi *Derecho del trabajo*, cit., pp. 569-570.

administrativo de las Audiencias territoriales [art. 10.1.a)]. La competencia corresponde a la Audiencia a cuya circunscripción pertenezca la provincia cuyo delegado de trabajo haya dictado «el acto originariamente impugnado» (art. 11.1.^a) (8).

El tema dudoso aquí es el de si las sentencias dictadas por las Audiencias en estos recursos son o no apelables ante el Tribunal Supremo. Las apelaciones están reguladas por el artículo 94, uno de los modificados por la Ley 10/1973, que en su apartado 1.a) exceptúa del recurso de apelación a los asuntos «comprendidos en el apartado a) del artículo 10, cuya cuantía no exceda de 500.000 pesetas, o se refieran a cuestiones de personal al servicio de la Administración pública o de particulares, con excepción de los casos de separación de empleados públicos inamovibles».

Si se entiende que este precepto contiene una regla única presidida por la referencia del apartado a) del artículo 10 («actos no susceptibles de recurso administrativo ordinario de los órganos de la Administración pública...», etc.), las sentencias de las Audiencias en materia contencioso-laboral son apelables, puesto que, evidentemente, nos hallamos ante actos, desde luego, susceptibles de recurso administrativo ordinario, y no regulados por el apartado a), sino por el apartado c) del artículo 10.

Si se entiende, por el contrario, que el artículo 94.1.a) contiene dos reglas independientes, una de ellas referida al apartado a) del artículo 10, limitada a aumentar a 500.000 pesetas la antigua cuantía del precepto correlativo de la Ley de 1956, y otra, por completo independiente, relativa a los asuntos que «se refieran a cuestiones de personal al servicio de la Administración pública o de particulares», entonces esta segunda regla jugaría en relación con el apartado c) del artículo 10, y consiguientemente, las decisiones de las Audiencias no serían apelables en la materia que nos ocupa.

Para esta segunda interpretación hay, por supuesto, que entender que la referencia a «cuestiones de personal al servicio... de *particulares*» está queriendo aludir, y de hecho alude, a los trabajadores al servicio de empresas cuyas cuestiones son decididas por órganos administrativos (Delegaciones de Trabajo y director general de Trabajo, según se vio). Aunque la terminología utilizada sea anómala en extremo, y todo menos clara, parece que hay que llegar a esta conclusión, pues de otro modo no se ve qué sentido pueda tener la referencia a los *particulares* empleadores específicamente mentados en el precepto.

Por otro lado, si se desechara esta interpretación para aceptar su contraria en favor de la admisión del recurso de apelación, resultaría:

(8) Prescindimos de la referencia a la «materia de personal» contenida en el artículo 10.1. b). Se trata de actos originarios y no en vía de recurso, como se desprende claramente de la comparación de los apartados b) y c), teniendo en cuenta que este último se refiere a actos «cualquiera que sea la materia», incluida, por tanto, la de «personal».

- Que en materias tales como una clasificación profesional o una multa; de, pongamos, 1.000 pesetas (exactamente, éstos son dos supuestos, de los que está conociendo en casos infinitos la Sala 4.^a del Tribunal Supremo; no se trata, pues, de una hipótesis arbitraria a efectos de razonamiento) el procedimiento, en su totalidad, comprendería una resolución del delegado de Trabajo, más una alzada ante el director general de Trabajo, más un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia territorial, más una apelación ante el Tribunal Supremo. Parece esto excesivo.
- Que se habría frustrado por completo la finalidad de la Ley, tal y como el preámbulo la describe; el «aluvión de recursos» no sólo seguirá existiendo, sino que seguirá inundando las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Las Audiencias territoriales no serán sino un dique momentáneo, cuyas compuertas se encargará de abrir el recurso de apelación.

No entro en el tema, fuera de los límites de esta nota, de si la misma solución se debe aplicar contra resoluciones de autoridades de la Administración pública *central* de jerarquía inferior a ministro dictadas en cuestiones de personal, si esta hipótesis efectivamente se diera.

2.º *Resoluciones del ministro que reforman en alzada los actos dictados en primera instancia por los directores generales.*

Ya dijimos los supuestos en que, en la materia de que se trata, puede conocer en alzada el ministro de Trabajo. Si la resolución de éste no se limita a confirmar la del inferior jerárquico, sino que de cualquier modo la modifica o reforma (para lo cual, obviamente, la resolución ha de ser expresa), la jurisdicción para conocer del recurso contencioso-administrativo está atribuida también claramente a las Salas contencioso-administrativas del Tribunal Supremo (artículo 10.1.c), inciso último, y art. 14.1.A.b)l).

Naturalmente, el Tribunal Supremo resuelve en instancia única.

3.º *Resoluciones del ministro que se limiten a desestimar, expresamente o por silencio administrativo, recursos de alzada interpuestos contra resoluciones de los directores generales.*

El supuesto está previsto en el artículo 10.1.c), atribuyendo la competencia a las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales. Estas conocen, efectivamente, según el precepto citado, de los recursos que se formulen en relación a «los actos expresos o presuntos de ministros... resolutorios de recursos administrativos», sin otra excepción que la relativa a que la resolución del ministro reforme el acto del inferior jerárquico (supuesto analizado en el apartado segundo precedente).

La norma del artículo 10.1.c) resulta confirmada por la del artículo 14.1.A.b); según esta última, en efecto, las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, conocen en única instancia de

los recursos «que se formulen respecto de los actos emanados... de los ministros», pero con la excepción de que tales actos «se refieran a los comprendidos en el apartado c) (del apartado 1) del artículo 10». No cabe, por tanto, ninguna duda: el acto del ministro que confirme sin más en la alzada el del director general inferior jerárquico es recurrible precisamente ante las Audiencias territoriales, no ante el Tribunal Supremo.

La competencia sigue correspondiendo, conforme al artículo 11, 1.ª, a la Audiencia «en cuya circunscripción se hubiere realizado el acto originariamente impugnado». Como el acto originariamente impugnado es el del director general de Trabajo—o el del director general de la Seguridad Social—y la sede, la misma, es Madrid, en Madrid se ha «realizado» el acto impugnado originariamente; ergo la competencia corresponde a la Audiencia territorial de Madrid.

De nuevo es aquí dudosa, en términos idénticos a los del supuesto del apartado 1.º precedente de esta nota, la cuestión de si las sentencias dictadas por la Audiencia son o no apelables ante el Tribunal Supremo. Existe la misma posibilidad doble de interpretación de la regla o reglas contenidas en el artículo 94.1.a). Los razonamientos que se dieron allí tráiganse, pues, a colación aquí, bien que con un cierto debilitamiento en cuanto a la situación *de facto*, porque lo cierto es que la inmensa mayoría de los supuestos de materia contencioso-laboral que acceden al recurso contencioso-administrativo aparecen decididos en vía administrativa por los directores generales (resolviendo alzadas contra las decisiones de los delegados de Trabajo) y no por el ministro (resolviendo alzadas contra las decisiones de los directores generales).

* * *

Todo lo que hasta aquí se lleva dicho se refiere a lo que la ley denomina indistintamente «actos» o «resoluciones», contraponiéndolos a las «disposiciones de carácter general», para las que las reglas son distintas.

El artículo 14.1.A.a) atribuye competencia al Tribunal Supremo para conocer de los recursos contencioso-administrativos «que impugnen directamente las disposiciones emanadas de los órganos de la Administración del Estado..., cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional».

Dejo a un lado las «disposiciones de carácter general».—llamémoslas ordinarias—emanadas del Ministerio de Trabajo, que no plantean problemas especiales, sino los comunes a disposiciones del mismo tipo emanadas de cualquier otro Ministerio. Dejo también a un lado los reglamentos de régimen interior de las empresas.

Y paso a examinar «disposiciones de carácter general» de naturaleza especialísima, emanadas del Ministerio de Trabajo, tanto del

ministro, como del director general de Trabajo, como de los delegados de Trabajo. Me refiero a:

- Las reglamentaciones de trabajo y ordenanzas laborales.
- Los convenios colectivos.
- Las normas de obligado cumplimiento.
- Los laudos resolutorios de conflictos colectivos.

Como se verá, en algún caso no se trata de disposiciones, sino de nuevo de actos, supuesto en el que se harán las oportunas remisiones a lo expuesto anteriormente.

* * *

A) *Reglamentaciones de trabajo y ordenanzas laborales*

Desbordaría por completo el contenido de esta nota entrar a estudiar el muy debatido problema de la naturaleza jurídica de estas normas. Déjese dicho, sin embargo, que, a juicio de la doctrina más generalizada y segura, son efectivamente *normas*, no *actos ni resoluciones*, que emanan de la Administración laboral en virtud de una ley (la de Reglamentaciones de trabajo de 16 de octubre de 1942) que confiere a aquélla una potestad normativa indefinida para un sector típico del ordenamiento jurídico, la regulación mínima de las condiciones de trabajo para las distintas ramas de la producción (9). Por supuesto que estas normas aparecen formalmente aprobadas en virtud de un acto o resolución, como muy frecuente y generalmente ocurre con los reglamentos administrativos y aun con las leyes delegadas, pero el acto aprobatorio no es sino una manifestación explícita, y en general innecesaria, de la potestad de normar, y ocasionalmente de la fuente que emana tal potestad, hecha por el órgano o autoridad que dicta la norma.

A los efectos de esta nota interesa distinguir entre dos tipos de reglamentaciones u ordenanzas.

a) *Las reglamentaciones de trabajo de ámbito provincial o inferior* (no es frecuente el uso de la expresión «ordenanza» para estas reglamentaciones) se dictan por los delegados de trabajo. Son, por tanto, a los efectos del recurso contencioso-administrativo, «disposiciones de carácter general» que emanan de un órgano de la Administración del Estado cuya competencia no se extiende a todo el territorio nacional. El artículo 10 de la Ley, al relacionar los asuntos re-

(9) Sobre este tema, en general, *Derecho del Trabajo*, cit., pp. 338-342; la unanimidad doctrinal virtual en cuanto al carácter normativo *no* se extiende a cuál sea el tipo o especie de norma. Desde luego, una reglamentación u ordenanza es una disposición «de carácter general», según el sentido que la jurisprudencia da a esta expresión; «afecta a una pluralidad no individualizada de sujetos de derecho» (STS, S. 4.ª, 20 octubre 1972).

curribles ante las Audiencias territoriales, no prevé esta hipótesis; pero la misma resulta del artículo 14.1.A.a) *a sensu contrario*, al atribuir al Tribunal Supremo sólo los recursos contra las disposiciones de carácter general emanadas de órganos «cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional».

En suma, pues, las reglamentaciones de trabajo aprobadas por los delegados de trabajo son recurribles ante la respectiva Audiencia territorial.

Probablemente, las sentencias de las Audiencias en este supuesto son apelables ante el Tribunal Supremo, puesto que no figuran entre las excluidas de apelación por el artículo 94.1, ni siquiera teniendo en cuenta el apartado a) del mismo, porque una reglamentación no se refiere a nada que pueda llamarse en el lenguaje administrativo una «cuestión», término que alude a un problema concreto y determinado, a un acto o resolución, no a una norma. Por otro lado, inclina hacia la misma solución la concesión del recurso de apelación «siempre» en los supuestos de los párrafos 2 y 4 del artículo 39 de la Ley de 1956 [art. 94.2.b)], ambos relativos a disposiciones de carácter general.

b) *Las reglamentaciones de trabajo u ordenanzas laborales de ámbito superior al provincial* se dictan por el ministro de Trabajo, siendo, por tanto, supuesto típicamente incluido en el artículo 14.1.A.a) de la Ley («disposiciones de carácter general emanadas de órganos de Administración del Estado... cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional»). El recurso contencioso-administrativo ha de interponerse, pues, ante el Tribunal Supremo (10).

B) *Convenios colectivos*

Dejemos a un lado los convenios colectivos homologados o aprobados, contra los que no cabe recurso alguno, como se desprende *a sensu contrario* del artículo 13 de la Ley de Convenios Colectivos y del 23 de su Reglamento, que sólo prevén recursos contra los no aprobados (con la particularidad además de que el artículo 23 del Reglamento fue modificado justamente a tales efectos por Orden mi-

(10) Un estudio completo de la impugnación directa de las reglamentaciones exigiría un análisis, que no hacemos aquí, de temas muy complejos en cuanto a la legitimación del recurrente; digamos, sin embargo, en general, que aquella tiende a restringirse por la jurisprudencia al presidente del Sindicato afectado, previo acuerdo de la Junta Central del mismo (por todas, STS, S. 3.º, 15 febrero 1971), criterio jurisprudencial confirmado por los artículos 37.1, d), y 40.1, e), del Reglamento General de los Sindicatos (Decreto 598/1973, de 29 de marzo). Véase sobre el tema L. E. DE LA VILLA, «Procedimientos de elaboración de las reglamentaciones de trabajo», en *Procedimientos administrativos especiales*, vol. II, Madrid, 1969; en especial, páginas 299 a 302 sobre legitimación, con un estudio de los supuestos de legitimación individual frente a la «corporativa». En este mismo trabajo, un estudio detenido de la naturaleza jurídica de las reglamentaciones (pp. 255 a 264).

nisterial de 19 de noviembre de 1962; en su redacción primitiva autorizaba el recurso «contra la Resolución... aprobando o desaprobando un convenio»). Por lo demás, la jurisprudencia tiene dicho de antiguo que es definitiva e inalterable la condición de los convenios colectivos aprobados (sentencias del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 9 de abril y 10 de junio de 1966), porque la naturaleza consensual que constituye su base jurídica impide la revisión jurisdiccional (sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 15 de diciembre de 1966). Terminantemente, en sentencia de 20 de marzo de 1969, la Sala 4.ª declaró que «la eficacia del convenio colectivo no admite, después de aprobada, modificación alguna, ni siquiera en vía de recurso».

Queda, pues, el tema del convenio no aprobado u homologado (incluido el del convenio sólo aprobado «parcialmente», lo que equivale a una denegación de aprobación; sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 17 de mayo de 1971), cuya posibilidad de impugnación en vía contenciosa no ofrece duda alguna.

Los convenios colectivos se homologan o aprueban bien por los delegados de Trabajo, bien por el director general de Trabajo, según su ámbito, y por estas mismas autoridades, es claro, se dictan en su caso las Resoluciones denegatorias de aprobación en todas sus complejas variantes posibles (ineficacia total, ineficacia parcial por vicio de forma, ineficacia parcial por vicio de fondo). En el supuesto especial de que el convenio viole las reglas sobre incrementos salariales o repercusiones económicas establecidas por el Decreto-ley 22/1969, de 9 de diciembre, la resolución denegatoria emana, conforme al mismo, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La impugnación va dirigida en todos estos supuestos no contra una norma, que no existe por hipótesis, sino contra el acto administrativo o resolución derogatoria de la aprobación. Aquí, por lo tanto, no son aplicables las reglas relativas a la impugnación de disposiciones de carácter general, sino las referentes a impugnación de actos.

Remitimos, en consecuencia, íntegramente, a lo dicho en los apartados primero, segundo y tercero de esta nota, según que la resolución firme en vía administrativa sea la de director general, resolutoria de alzada contra resolución del delegado de Trabajo (apartado 1.º), o resolución del ministro que reforme en alzada la dictada por el director general (apartado 2.º), o resolución del ministro que desestime expresamente o por silencio administrativo el recurso de alzada interpuesto contra la decisión del director general (apartado 3.º) (11). Pero lo que se acaba de decir con estas dos importantes salvedades:

(11) Tampoco entramos aquí en los temas de legitimación; brevemente, en general, sólo pueden recurrir las partes del convenio, previo acuerdo unánime que debe hacerse constar en acta respecto de la que la Organización Sindical certifique «que los que la suscriben son todas las personas que constituyen la parte» (Ley de Convenios Colectivos, art. 13; Reglamento, art. 23.1; STS, S. 4.ª, 19 marzo 1969 y 10 mayo 1971). En ocasiones los requisitos de legitimación son atenuados por el Tribunal Supremo si no se han exigido estrictamente por la Administración

- Que si la resolución que apura la vía administrativa es una resolución aprobatoria del convenio, aunque la recurrida fuera desaprobatória, la resolución en cuestión no es susceptible de impugnación, porque ello equivaldría a impugnar el convenio aprobado, y esto no es posible, según se vio. Dejo a salvo los supuestos de que la resolución, incluso aprobatoria, haya incurrido en una nulidad de pleno derecho.
- Que si la resolución desaprobatória ha emanado, en el supuesto que se dijo, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, desde luego se ha de aplicar la regla del artículo 14.1.A.b) de la Ley, siendo competente para conocer el Tribunal Supremo.

Téngase en cuenta, respecto de toda esta materia, que lo normal de hecho no es la impugnación de las resoluciones denegatorias, sino la vuelta del convenio a nueva deliberación entre las partes de la contratación colectiva, en las que éstas tratan de llegar, y normalmente llegan, a un acuerdo que solventa los defectos obstativos de la aprobación que se hayan apreciado.

C) Normas de obligado cumplimiento

La norma de obligado cumplimiento es una «disposición» que sustituye a un convenio colectivo cuya negociación ha fracasado o no ha llegado a buen fin. Puede dictarse en hipótesis varias, de las cuales la más frecuente es la apreciación y declaración por las partes contratantes colectivas de la imposibilidad de convenir entre sí (12).

Se dictan las normas de obligado cumplimiento por el delegado de Trabajo o por el director general de Trabajo, según su ámbito. Dictar o no norma de obligado cumplimiento es estrictamente una facultad o potestad de la Administración; ésta puede negarse a dictarla si no la estima conveniente. Esta decisión, con toda seguridad, es irrecurrible.

Aunque tras alguna vacilación jurisprudencial inicial, las normas de obligado cumplimiento es claro hoy que son recurribles en alzada (13): ante el director general de Trabajo, si dictadas por el delegado de Trabajo; ante el ministro, si dictadas por el director general.

(STS, S. 4.ª, 27 noviembre 1969). Ver sobre el tema, brevemente; J. A. SAGARDOY, Procedimientos de elaboración de los convenios colectivos y de las normas de obligado cumplimiento», en *Procedimientos...*, cit., pp. 391-392.

(12) Ver en general sobre esta materia J. MONTALVO, *Las normas de obligado cumplimiento*, Madrid, 1972. En particular, sobre los casos en que la norma puede ser dictada, pp. 73 y ss.

(13) STS, S. 4.ª, 5 mayo 1970, y las que en ésta se citan; formulada la tesis con gran energía, STS, S. 4.ª, 19 junio 1970.

Abstracción hecha, de nuevo, de los problemas de legitimación (14), y sentado el carácter de norma o disposición de las normas de obligado cumplimiento, los recursos contencioso-administrativos contra las mismas, admitidos de antiguo (15), suscitan exactamente los mismos problemas a este respecto, en el marco de la Ley 10/1973, que los que suscitaban las reglamentaciones de trabajo, y las soluciones para ellos deben ser, por tanto, idénticas. Remitimos a lo dicho anteriormente, pues, en cuanto a las reglamentaciones de trabajo y ordenanzas laborales.

D) *Laudos en conflictos colectivos*

La proximidad entre estas normas y las de obligado cumplimiento es patente, incluso terminológicamente («laudos de obligado cumplimiento» las llama el artículo 8.1 del Decreto 1376/1970, de 22 de mayo, sobre conflictos colectivos), aunque formalmente el supuesto de hecho base sea distinto (no un convenio colectivo fracasado, sino una situación de conflicto colectivo) (16).

Igual que las normas de obligado cumplimiento, los laudos se dictan por los delegados de Trabajo o por el director general de Trabajo, y en ambos casos «podrán ser recurridos en alzada ante la autoridad laboral de grado superior» (Decreto 1376/1970, art. 9.º; esto es, ante el director general de Trabajo, o el ministro, en su caso). El precepto recién citado sigue diciendo que, «una vez agotada la vía gubernativa, podrán ser impugnados ante la jurisdicción competente», que no es otra sino la contencioso-administrativa (17).

Por las propias razones mencionadas respecto de las normas de obligado cumplimiento, y habida cuenta del carácter de disposiciones dirigidas a un conjunto no individualizado de sujetos de derecho que tienen estos laudos, las reglas aplicables a la determinación de la competencia en vía contencioso-administrativa son las mismas de las de las normas citadas y, por tanto, en definitiva, de las dadas respecto de las reglamentaciones de trabajo.

Manuel ALONSO OLEA

Catedrático de la Universidad de Madrid

(14) Sobre éstos, ampliamente, J. MONTALVO, *Las normas...*, cit., pp. 299 a 307; también, J. A. SAGARDOY, *Procedimientos...*, cit., pp. 408-409. En general, la jurisprudencia legitima a las partes (ver nota precedente) del convenio colectivo fracasado. En tal sentido, STS, S. 4.ª, 9 mayo y 2 junio 1969 y 15 enero y 19 junio 1970.

(15) STS, S. 4.ª, 25 abril y 15 diciembre 1966.

(16) Sobre este punto, F. RODRÍGUEZ SAÑUDO, *La intervención del Estado en los conflictos colectivos de trabajo*, Sevilla, 1972, p. 208, nota 163.

(17) STS, S. 4.ª, 19 enero 1967, 21 diciembre 1968 y 28 febrero 1969, sentencias dictadas durante la vigencia del anterior Decreto de Conflictos Colectivos, 2354/1962, de 20 de septiembre; su doctrina es aplicable desde luego al Decreto vigente. Por supuesto, quedan al margen los casos en que conoce el conflicto colectivo la Jurisdicción de Trabajo; ver al respecto F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO, *La intervención...*, cit., pp. 210-244.