

Jurisprudencia

CUESTIONES LABORALES PREVIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

(Notas a unas sentencias de la Sala IV del Tribunal Supremo)

1. En los últimos años se viene observando una decidida tendencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa a circunscribir en sus justos límites su propia competencia, y mediatamente la de la Administración laboral, en el conocimiento de las cuestiones laborales. De una pretendida Jurisdicción «concurrente» se ha pasado a una «dialéctica» competencial; viene a reconocerse la competencia preferente y general de la Jurisdicción del trabajo frente a la invasión, posiblemente desmedida, de los órganos de la Administración de trabajo.

Sean cuales sean los límites que se establezcan, carece de duda la existencia de un ámbito considerable de competencias administrativas en materia laboral; en principio la revisión jurisdiccional de las actuaciones administrativas en el campo laboral corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa, como ha reconocido la Jurisdicción laboral al declarar expresamente su incompetencia para revisar actos de la Administración laboral (1). Ello resulta claramente del art. 2.º de la LCA, que establece la competencia de esta Jurisdicción para el conocimiento y revisión de actos de la Administración pública de índole o materia laboral, salvo que por ley se hayan atribuido a la Jurisdicción laboral. El precepto aclara posibles dudas al propósito, pero, a su vez, parte de una confusión conceptual: el primer inciso del artículo al respetar la competencia de la Jurisdicción civil y penal, lo está haciendo en razón, si se trata de actos de la Administración, de la naturaleza no administrativa de tales actos, que no son revisables por ende ante el contencioso. En el segundo inciso se está hablando no de actos «laborales» de la Administración frente a sus trabajadores (competencia exclusiva de la Jurisdicción laboral) sino, al contrario, de actos formal y materialmente administrativos en cuanto actos de la Administración pública en el ejercicio de su competencia administrativa (2).

(1) Así, el Tribunal Central de Trabajo ha declarado que es ajeno a la vía contencioso-laboral el conocimiento de posibles facultades del delegado de Trabajo, pues aquélla de ningún modo puede fiscalizar la actuación de este organismo (S. 14-3-64, J. S. 1964, R. 840).

(2) Se explica el precepto como «corrección» a una corriente jurisprudencial que estimaba el carácter predominantemente laboral de los actos administrativos en la materia. Cfr. GARRIDO FALLA: «Comentarios de jurisprudencia», en *Rev. Der. Pr.*, 1949,

El principio aquí es claro: la revisión de tales actos se encomienda a las Salas de lo contencioso-administrativo, pero se admite la excepción —y se subraya lo excepcional al recurrirse una disposición legislativa— de que en determinados casos se encomiende el control de tales actos a los Tribunales de trabajo. Hasta el momento, la materia más importante excluida de lo contencioso en favor de la Jurisdicción de trabajo es la relativa a los procesos de Seguridad Social, que son verdaderamente revisores de actos de la Administración en el ejercicio de cometidos propios, desde luego de naturaleza administrativa; en lo demás, la competencia de lo contencioso para revisar los actos administrativos laborales es evidente. Ello lo confirma la sentencia de 19-4-1968, que hace algunas precisiones interesantes al propósito, relativas al contraste entre el carácter laboral de las cuestiones suscitadas y la competencia de la Sala, «mientras» no se encomiende a la Jurisdicción laboral la revisión de tales actos administrativos. Choca en el texto de la sentencia lo que cabría llamar la «provisionalidad» de la competencia de la Sala y la aceptación implícita de que correspondería a la «naturaleza de la cosa», primero, el que la Administración laboral no resolviera de conflictos de trabajo, y, en segundo lugar, que en todo caso los actos administrativos en materia laboral se revisarían en la Jurisdicción laboral. Otro sentido no cabe dar a las expresiones que utiliza, que parecen estar denunciando un estado de cosas provisional no deseable.

El juicio es posiblemente extremo, en especial a lo atinente a la revisión jurisdiccional de los actos administrativos en materia de trabajo, puesto que el cometido propio de la Jurisdicción de trabajo (en sustancia Jurisdicción «civil» especializada) no es, ni puede ser, el de la revisión y anulación de actos administrativos, que corresponde exactamente al contencioso-administrativo. El espíritu del art. 2.º, LJCA, no es que «hasta tanto» no lo diga la ley conozca esta jurisdicción de los actos administrativos laborales, sino, al contrario, que conozca en general de esos actos, salvo que por vía de excepción, algunos de ellos sean encomendados a la Jurisdicción del trabajo (3).

2. La existencia de competencia administrativa en materia laboral (sin prejuzgar en este momento su extensión y límites) y la revisión jurisdiccional de sus actos ante el contencioso, ha hecho plantearse a las Salas de esta Jurisdicción, señaladamente a la

página 993; GONZÁLEZ PÉREZ: «Las cuestiones laborales y la Jurisdicción contencioso-administrativa», en *Rev. Der. Pr.*, 1956, págs. 774 y sigs., y «El Derecho laboral y la Jurisdicción contenciosa-administrativa», en *CPS*, 22, págs. 83 y sigs. Según BOLEA, de artículo 2.º, a), LCA, se deriva que los actos de la Administración laboral en el marco de su competencia se revisan ante los Tribunales de lo contencioso salvo que por disposición legal se encomiendan a la Jurisdicción de trabajo. A su vez se deduce implícitamente que las cuestiones correspondientes a la Jurisdicción de trabajo no son susceptibles de conocimiento directo por la Administración. Comentarios a la ley de lo Contencioso-administrativo, con TRUJILLO Y QUINTANA, Madrid, 1965, I, pág. 261. Confróntese GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, II, 2.ª ed., Madrid, 1966, páginas 118-120.

(3) Recalquemos que el art. 2.º, a), de la LJ, no dice que no corresponderá a la Jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las «cuestiones laborales», sino aquellas cuestiones que... se atribuyan por una ley a la Jurisdicción social» (Bolea, loc. cit.). La evolución jurisprudencial al respecto que explica el citado art. 2.º, en GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, II, págs. 114 y sigs.

Sala IV, el significado de ese control y la eficacia de la decisión resultante, sobre la situación jurídica a la que la actuación administrativa afecta. La sentencia de 19-4-1968 responde a la cuestión de un modo preciso: «Anulación de los que consideran opuestos al ordenamiento jurídico y el establecimiento de la situación jurídica que estimen vulnerada». El primer inciso se corresponde con la función revisora del Tribunal contra los actos de la Administración que en cuanto se opongan al ordenamiento, teniendo así una función sanadora, el problema se coloca en el segundo inciso, es decir, en cuanto a lo que se puede llamar función reparadora, y la pregunta sería hasta qué punto puede proceder el Tribunal al establecimiento de la situación jurídica que estime vulnerada. En efecto, por tal situación jurídica podría entenderse una doble cosa, o la situación jurídica alude al administrado frente a la Administración, cuya actuación pretende impugnar; o la situación jurídica —en el marco de la materia laboral en el que nos movemos— puede significar el restablecimiento de tal situación dentro de la relación contractual de trabajo entre empleador y trabajador. En el dilema apuntado la primera opción es clara, no solo se anula, por ejemplo, el acta de infracción, sino que se produce la devolución de lo ingresado, etc., y queda firme que la actuación del empleador no ha constituido un ilícito administrativo, por lo que para el futuro no se le puede exigir responsabilidades administrativas sobre esta conducta.

La segunda posibilidad, que se añadiría a la primera, es la que requiere mayor profundizamiento y, desde luego, la que tiene mayor interés para el iuslaborista. Aquí el problema no reside, aun cuando sea un punto de vista comúnmente utilizado, en la delimitación de competencias entre el juez laboral y el juez administrativo; esta perspectiva tiene el inconveniente de partir de premisas ciertas pero a las que posiblemente se da un alcance que no poseen. En efecto, si se pierde de vista que la función de la Jurisdicción administrativa, también en materia laboral, es la revisión de actos administrativos, y se plantea el tema en el plano de la delimitación de competencias materiales, esto es, qué materias por ser de Derecho laboral corresponderían al juez laboral y qué materias por ser de Derecho administrativo corresponderían al juez administrativo, llegaríamos a un resultado que, según hemos visto antes, contradice nuestro propio orden jurídico procesal. Este parte de la idea de que los actos administrativos de la Administración en la materia que sea (no los *iure privato*) son revisados por el contencioso-administrativo, revisión que no puede ser sino «completa», esto es, entrando a conocer sobre todo lo resuelto en el procedimiento administrativo cuya resolución se revisa. Desde la perspectiva del reparto competencial, la única conclusión a la que se llega es el corresponder al contencioso la revisión de las actuaciones de la Administración, revisión que queda fuera del ámbito de la Jurisdicción de trabajo. Claro está que dentro de la revisión del acto mismo se incluye, y es cuestión de orden público, el examen de la competencia de la Administración misma en la materia cuya extralimitación cuida también el contencioso de evitar, pero en nuestro examen hemos dado por presupuesta, como hipótesis de trabajo, la competencia administrativa, y nuestra pregunta es, existiendo ésta, en qué medida puede el acto administrativo, y la posterior sentencia, influir en la relación jurídica existente en el seno de la relación privada de trabajo.

JURISPRUDENCIA

Presupuesta una intervención legítima de la Administración laboral, se plantea qué competencia se le atribuye a la Sala IV del Tribunal Supremo en cuestiones relativas a derechos subjetivos del trabajador o empleador en el seno de la relación de trabajo.

3. Para su solución se parte de una distinción de casos según los diversos aspectos de la intervención administrativa en la materia laboral. En líneas generales, para el propósito enunciado, dentro de tal intervención, y en lo que afecta a la relación privada, podríamos distinguir cuatro formas fundamentales: en un caso la Administración ejerce una función de *control de la aplicación* de las disposiciones laborales, en especial, exigiendo responsabilidades al empleador por aquellos incumplimientos de sus deberes que revistan el carácter de un ilícito administrativo; en otros casos la función de la Administración es *reglamentaria*, consiste en dictar disposiciones de carácter general en materia laboral, que se someten también a la revisión del contencioso; existe, en tercer lugar, una función que vamos a llamar, para entendernos de momento, *arbitral*, a través de la cual la Administración resuelve posibles conflictos colectivos de interpretación (resoluciones interpretativas) o de intereses (laudos, normas de obligado cumplimiento); finalmente, existe una función *cuasi jurisdiccional* de la Administración, al tener encomendada, en determinadas materias, un conocimiento exclusivo, en perjuicio de los Tribunales de trabajo, tales fundamentalmente las materias de clasificación profesional y de «crisis de trabajo» (4).

En los casos de esta competencia *jurisdiccional* de la Administración para el conocimiento de determinados litigios de trabajo, es evidente que la Administración resuelve el fondo del asunto, afectando esa resolución al ámbito de la relación de trabajo; si decide, por ejemplo, que a un trabajador corresponde la clasificación de especialista, esta decisión declara y tiene efectos en el seno de la relación de trabajo y tanto trabajador como empleador tienen que estar a esta resolución. El control jurisdiccional, en su caso, será, sobre el propio acto administrativo, que concede o no una determinada clasificación; si se desestima el recurso la resolución administrativa produce todos sus efectos propios, pero si se estima el recurso el Tribunal no sólo anula el acto, sino que declara y decide sobre el fondo del asunto, estableciendo una determinada clasificación que, en tanto, no cambie la situación de hecho, es firme e inatacable por ninguna vía. El efecto de cosa juzgada en tales casos es indudable, y la única dificultad podría existir (dado el celo con que los Tribunales de trabajo defienden la independencia de jurisdicciones) en los casos en que ante éstos se planteara una reclamación de cantidad y la cuestión de clasificación estuviera ya resuelta por resolución administrativa. ¿Se vincula la Magistratura de Trabajo por esa decisión? La respuesta más adecuada ha de ser la afirmativa, pero aclarando que ello no impide el planteamiento de un cuestión de reclamación salarial por la realización de trabajos superiores de categoría.

4. La función reglamentaria, notablemente extensa, que corresponde a la Administración en materia laboral, es revisable en su ejercicio por el Tribunal administrativo.

(4) Sobre el sentido y alcance de la «Administración laboral», vid. ampliamente DE LA VILLA: *Estudios de Administración laboral*, Madrid, 1966, págs. 26 y 44 y sigs.

JURISPRUDENCIA

Los efectos de tal revisión sobre las relaciones de trabajo no lo son en el sentido anterior; se trata aquí de la creación de un orden normativo de condiciones de trabajo, de forma general y abstracta que se inserta en el ordenamiento jurídico, normas que como tales serán de aplicación a las relaciones de trabajo en cuanto éstas se incluyan en el presupuesto de hecho descrito por la propia norma. La Administración y la revisión jurisdiccional de sus actos, no puede decidir ni sobre materias individuales y singulares, ni, en esta función normativa, sobre la aplicación en concreto de un determinado Reglamento laboral. Sólo presentaría dudas su vinculación a la Jurisdicción laboral su anulación por vía del contencioso-administrativo. Ello tiene efecto «normativo», hace desaparecer el precepto anulado que, en su caso, puede ser sustituido por el que el propio Tribunal estime ajustado a Derecho; ello no puede sino vincular al magistrado de Trabajo, como le vincula cualquier disposición que forma parte del orden jurídico (5).

La *declaración*, mediante la desestimación del recurso, de *validez y eficacia de una determinada disposición reglamentaria*, significa la inatacabilidad de ésta por vía general, pero no es claro que esto suponga necesariamente que la Jurisdicción del trabajo tenga que aplicarla cuando estime que contradice una disposición superior de aplicación preferente. Esta Jurisdicción no puede declarar, desde luego, la nulidad de un Reglamento administrativo; puede, sin embargo, «no aplicarlo» ante un caso concreto por estimar que contradice al propio ordenamiento admitiendo incluso explícita o implícitamente su nulidad; pero tal declaración no tiene efecto sino sólo dentro del marco del proceso planteado. Ahora bien: cuando a través del oportuno recurso contencioso la Sala IV del Tribunal Supremo ha declarado la conformidad del orden jurídico a una determinada disposición de carácter general, es discutible que la Jurisdicción del trabajo venga a desconocer esa sentencia y el efecto de cosa juzgada de la misma, y en base a la independencia de jurisdicciones, sostenga por su lado que no aplica al caso concreto la disposición en cuestión por estimar que, en su opinión, contradice al orden jurídico y no debe encontrar aplicación. Nos movemos de nuevo aquí en un terreno movido dado la imprecisión en torno a los efectos derivados de la sentencia en el proceso administrativo es genéricamente la legitimidad del acto impugnado.

La sentencia que desestima el recurso, está expresamente declarando la legitimidad del mismo, en este caso del Reglamento; en el caso de un juicio sucesivo entre la Jurisdicción laboral, el alcance de la declaración realizada por el juez administrativo se traduce en una limitación del poder de tal autoridad judicial de desaplicar por ilegítimo el acto administrativo, declarado legítimo al contrario por el contencioso. «En base al principio de unidad de Jurisdicción, una vez que se atribuye efecto de cosa juzgada a las decisiones del juez administrativo, resulta evidente que la declaración de la legitimidad del acto es vinculante no sólo para la sucesiva actividad de la Administración, que al fin y al cabo era parte en el proceso, sino también en sucesivos juicios, aun cuando éstos se desarrollen ante diversos órganos jurisdiccionales» (6). Ahora bien,

(5) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: «La cosa juzgada en lo contencioso-administrativo», en *RAP*, 8, págs. 85 y sigs.

(6) Cfr. ROMANO: *La pregiudizialità nel processo amministrativo*, Milano, 1958, páginas 385 y sigs.

todo ello dentro de la eficacia de la sentencia y los límites de lo juzgado, puesto que el objeto del juicio administrativo más que la legitimidad del acto es su pretendida ilegitimidad en base a vicios alegados por el recurrente; la declaración de ilegitimidad es respecto a tales vicios, siendo libre de desaplicar la decisión del juez de trabajo en base a vicios diversos a los declarados inexistentes en el contencioso (7).

5. La competencia que cabe denominar *arbitral* de la Administración laboral, es aquella por la que ésta interviene en materia laboral para solucionar de un modo general diferencias que afectan y se plantean por colectividades. La función administrativa tiene aquí una doble manifestación que, desde el punto de vista que nos interesa, conviene tener distinguida: por un lado la Administración tiene encomendada la «normación sustitutiva» de condiciones de trabajo en casos de fracaso de la pactación colectiva, las manifestaciones típicas son la «norma de obligado cumplimiento» y el «laudo». Una y otro son revisables ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y la declaración de su legitimidad tiene idéntico efecto y dentro de iguales límites que en el supuesto anterior de ejercicio de la potestad reglamentaria.

Más delicada es la cuestión en orden a la «interpretación» por la Administración laboral de las normas reglamentarias de trabajo y de las normas profesionales (convenios colectivos y reglamentos de régimen interior); facultad interpretativa reconocida en muy diversas disposiciones legales que la jurisprudencia constantemente admite y reitera. A su vez la «interpretación» normativa laboral puede seguir una doble vía: la de las *disposiciones* (de carácter general) *aclaratorias* o *interpretativas*; normas dictadas para el desarrollo y cumplimiento de una ley o una disposición de carácter general, en base a cláusulas autorizativas o de otorgamiento de tales facultades, desde luego ejercicio de la potestad reglamentaria. Se aplica a la eficacia de su control, en principio, lo sentado en el apartado anterior con la salvedad de que nuestra jurisprudencia (entre otras en sentencias de 26-5-62 y 3-10-63) sostiene que las disposiciones interpretativas en cuanto alteren o modifiquen el texto claro de la disposición aclarada, no pueden influir en las decisiones de los Tribunales en su interpretación de la ley, pues a ellos «está atribuida especial y concretamente la interpretación de la ley en los casos sometidos a su Jurisdicción» (sentencia de 3-10-63).

Pero en la materia laboral el caso típico de la interpretación administrativa no es esta de la disposición o norma interpretativa, sino el de la *resolución normalmente previa consulta y para un caso concreto y determinado del alcance y sentido de un determinado precepto*. La resolución administrativa tiende a fijar el recto sentido de una disposición propia o de una norma profesional. Sin señalar directamente su aplicación al supuesto concreto de la situación jurídica entre privados, la Administración respondiendo a una consulta o en el seno de un determinado procedimiento administrativo decide sobre cómo debe ser entendida rectamente una determinada normativa. Por la doctrina de los actos propios, es claro que esa interpretación supone para el consultante, en cuanto la siga, una cierta patente de indemnidad en materia de exigencias

(7) Vid. LESSONA: *La giustizia amministrativa*, Firenze, 1946, págs. 146 y sigs.; ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, 5.ª ed., II, págs. 148 y sigs., y 241 y sigs.

de responsabilidades por un ilícito administrativo. La decisión en tanto sea recurrible (pues no falta jurisprudencia que niege en tales casos la existencia de un auténtico acto administrativo), dará lugar a una sentencia administrativa, cuyo efecto de cosa juzgada no puede estimarse general, esto es, no se inserta en el ordenamiento, ni puede tener efecto más allá del marco del propio proceso (8); no vincula en modo alguno a la Jurisdicción de trabajo que, acertadamente en este caso, puede afirmar con reiteración su posible independencia de criterio con el sentido de la Administración y no tenido por ilegítimo por el Tribunal administrativo.

6. Dentro de la actividad administrativa de control, existen dos subespecies perfectamente distinguible; de un lado el control consiste en la homologación de la normativa profesional, en concreto la aprobación del convenio colectivo y la del reglamento del régimen interior. En otro lado el control de la aplicación de las disposiciones laborales, con la imposición correspondiente de sanciones administrativas.

En el primer caso, la discrecionalidad administrativa está sumamente limitada al tratarse de un control de mera legalidad y reglamentarse minuciosamente los motivos de oposición a la aprobación. Precisamente por tratarse de un control de legalidad y ser recurrible sólo en lo que respecta al convenio colectivo, la desaprobación, es planteable la cuestión de la vinculación del juez laboral por esa homologación administrativa que declara la conformidad del convenio con el orden jurídico, y aún más que vinculación tiene la sentencia administrativa que desestima el recurso interpuesto contra una decisión desaprobatoria, y al proclamar su ilegitimidad indirectamente se está pronunciando sobre la legitimidad del convenio colectivo en cuestión.

Desde luego la aprobación es requisito de eficacia y el efecto de la sentencia es aquí quitar el obstáculo que impedía al convenio tener eficacia, la no aprobación del mismo. En ello se agota el efecto de la sentencia y la eficacia de lo juzgado: *lo que queda indiscutible es la aprobación del convenio* por ser infundada la oposición administrativa y el motivo en que ésta se basaba, pero no significa nada más. La jurisprudencia administrativa tiene sentada con firmeza la irrecurribilidad en vía administrativa del con-

(8) La sentencia del Tribunal Supremo de 7-2-66 (art. 1.264) distingue cuidadosamente en la interpretación del convenio colectivo la interpretación derivada de consulta individual, de la «interpretación que cabría llamar auténtica», esto es, por las autoridades laborales que lo hayan aprobado, por medio de la oportuna resolución y a petición, por conducto sindical, por alguna de las partes que lo hubiesen pactado, y no en vía contenciosa, sin que ello signifique vedar la competencia de la Jurisdicción de trabajo para las reclamaciones individuales, siendo en la práctica distinguir cuando el incumplimiento del convenio se base en violación consciente o en simple interpretación errónea.

La «independencia de los Tribunales en el ejercicio de su peculiar actividad de aplicar leyes, sin someterse a los criterios interpretativos de la Administración activa» (S. T. S. C. 25-6-68) es afirmación jurisprudencial constante.

La facultad genérica de «evacuar consultas y decidir en términos generales acerca de la existencia y alcance de los derechos de los trabajadores sobre las cuestiones que se refieran en ellas en relación con la aplicación de leyes y reglamentos», es reconocida quizá demasiado ampliamente por la S. T. S., S. 4.ª, de 20-4-66 (art. 2.666) en base al artículo 30 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo, de 21-12-43.

tenido del mismo convenio colectivo (9). Se tendrá así que concluir que corresponde a la Jurisdicción de trabajo por su propia naturaleza y por la expresa remisión de la LCCS, en la aplicación de una relación de trabajo concreta, el examinar si una cláusula de un convenio colectivo contradice o no el orden jurídico, y si por contradecirlo no es aplicable al supuesto que ante ella se haya planteado. Decisión que, claro es, carece de eficacia general, y sólo tiene valor en el seno del proceso mismo.

La actividad típica de control administrativo en la materia laboral es la resultante de la actuación de los órganos de la Inspección de Trabajo y que termina en la *imposición de sanciones* al empleador por el incumplimiento de los deberes que como tal empleador el ordenamiento le impone. A ellas vamos a dedicar preferentemente nuestra atención en este lugar, y a ellas se refieren en especial las sentencias que son objeto del presente comentario.

7. Antes de entrar en el examen de estas sentencias es conveniente hacer una breve mención de la problemática general de las cuestiones prejudiciales deducibles en un proceso. La doctrina procesal civil, en especial la italiana desde el trabajo aún actual de Menestrina, se ha ocupado repetidamente de las cuestiones prejudiciales, sin haber llegado, sin embargo, a una fijación cierta y pacífica del concepto; ello quizá por la propia complejidad y variedad de matices en que puede manifestarse dentro del proceso civil el fenómeno de la prejudicialidad (10).

La cuestión prejudicial es aquel punto controvertido que debe ser resuelto necesariamente como antecedente lógico de la decisión judicial del objeto del proceso. Adquiere significado jurídico en cuanto sea susceptible a su vez de devenir por sí objeto de un autónomo y diverso proceso, que se resolvería, además, en su caso (tal el supuesto típico), por un órgano judicial diverso. El problema central que plantea la cuestión prejudicial es precisamente si su resolución debe deferirse al conocimiento del juez originariamente competente (por el reenvío de la cuestión del juez que está conociendo del proceso «principal») o si éste, marginando los principios de la competencia material, puede pronunciarse sobre la cuestión preguntándose el valor de lo juzgado sobre esta materia «naturalmente» ajena (11).

Las conclusiones a que ha llegado la doctrina civil no son, desde luego, aplicables sin más a otras ramas del proceso, y ello en razón al distinto planteamiento del problema en los procesos especializados, tal y como sucede, sobre todo, en el proceso admi-

(9) «Los convenios colectivos..., una vez aprobados debidamente, ya no pueden modificarse por vía del recurso administrativo» (S. T. S., S. 4.ª, de 22-1-68, art. 659).

(10) Vid. una exposición global de la situación doctrinal en el momento presente en ROMANO: *La pregiudizialità*, cit.

(11) Cfr. AGUILERA DE PAZ: *Comentarios de la ley de Enjuiciamiento Criminal*, Madrid, 1912, págs. 32 y sigs. Según SANDULLI es principio general del Derecho procesal en el que el juez del objeto de la controversia («cuestión principal») puede juzgar *incidenter tantum* (esto sin que su pronunciación sobre el punto sea una «decisión» y por ello idónea para adquirir el valor de cosa juzgada) de todas las cuestiones prejudiciales (SANDULLI: *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato in Trattato del processo civile de Carnelutti*, Napoli, 1963, pág. 184. Cfr. A. ROMANO: *loc. cit.*, pág. 413. La solución es sustancialmente diversa en el contencioso francés.

nistrativo. Quizá para el tema que ahora nos ocupa, la medida que estamos ante su-
puestos de «represiones» administrativas, nos puede servir la problemática de la cues-
tión prejudicial en el *proceso penal*.

En la medida en que, en muy numerosas ocasiones, el delito presupone la violación
de la relación jurídica privada, corresponde al legislador establecer si y cuándo la cues-
tión prejudicial debe ser resuelta por el juez «natural» (civil administrativo) o puede
o debe ser decidida por el juez penal *incidenter tantum*, esto es, con efectos limitados al
procedimiento penal en la que ha surgido la cuestión. Son cuatro los sistemas funda-
mentales utilizados: prejudicialidad absoluta o sea reenvío obligatorio de toda cues-
tión no penal al juez competente para el conocimiento de la cuestión como objeto autó-
nomo de juicio; el sistema de la independencia de jurisdicciones en que se encomienda
al juez penal la resolución de todas las cuestiones vinculadas al juicio penal; el sistema
del reenvío parcial obligatorio, que aceptando el sistema anterior sin embargo exceptúa
algunas cuestiones taxativamente previstas que han de someterse al conocimiento del
juez «natural», y, por último, el sistema del reenvío facultativo, que deja al juez penal
la decisión a tomar al respecto, existiendo un sistema mixto o intermedio entre estos
dos últimos: el del reenvío parcial obligatorio y facultativo (12).

Mientras que la solución, por definición esencial e indispensable, de la cuestión pre-
judicial, es devuelta o reenviada al juez directamente competente, constituyendo objeto
autónomo de un juicio previo al penal, no plantea esencial problemática el efecto de
cosa juzgada y de causar «estado» en el proceso penal en suspenso de la decisión. Al
contrario, la problemática existe en los casos en que el juez penal tiene reconocida
competencia para resolver él mismo, dentro de la sentencia penal, el problema inci-
dental presupuesto para la calificación del delito. En ello la doctrina afirma el carácter
de declaración incidental, *incidenter tantum* de tal conocimiento que sólo tiene efecto
dentro del proceso penal en cuestión (13).

8. El problema en el *proceso administrativo* responde a una problemática no muy
diversa y hace referencia en especial, aunque no se reduce a ellas, a las *cuestiones*
controvertidas de índole no administrativo y que son *antecedentes lógicos y necesarios*

(12) Cfr. AUBY y DRAGO: *Traite de contentieux administratif*. París, 1962, I, pág. 349,
II, pág. 271; DURAND: *Les rapports entre les juridictions administrative et judiciaire*.
París, 1956, págs. 230 y sigs. Sobre los sistemas posibles de tratamiento de la pre-
judicialidad, vid. AGUILERA DE PAZ: op. cit., págs. 39-40; VENOTTI: «Questioni pregiudi-
ziali (d. p. penale)», *Novissimo Dig.*, I, t. XIV, págs. 679 y sigs.

Un tratamiento completo de la prejudicialidad en nuestro proceso penal en GÓMEZ
ORBANEJA: *Comentarios de la ley de Enjuiciamiento criminal*, Barcelona, 1947, I, pági-
nas 129 y sigs.

(13) «Para el solo efecto de la represión» (art. 3.º de la ley de Enjuiciamiento cri-
minal). Según GÓMEZ ORBANEJA «la resolución de la cuestión prejudicial por el juez
penal no pasa en autoridad de cosa juzgada; no vincula en su contenido al juez civil
o administrativo de un proceso posterior en que esa cuestión sea objeto principal o
prejudicial de otra; ni tampoco al juez penal de otra causa... O sea que aun resuelta
en la sentencia penal permanece la cuestión, para cualquier otro efecto, imprejudgada
(*Comentarios*, pág. 206). La cuestión sólo sirve así para la absolución o condena del
procesado (ibid., pág. 261).

para la propia decisión administrativa y para la posterior revisión jurisdiccional. Tal es en nuestro caso, por ejemplo, la existencia o no de un contrato de trabajo de lo que depende a su vez la existencia o no de una infracción y descubierto en materia de Seguridad Social; tal también el determinar si existen o no diferencias salariales, o si se han realizado y no abonado horas extraordinarias, etc.

El si la Administración y posteriormente el juez administrativo pueden entrar a conocer de tales cuestiones privadas suele resolverse afirmativamente en los ordenamientos inspirados más en la idea de separación de jurisdicciones que en la unidad de jurisdicciones y movidos además por razones de economía y simplificación procesal (lo costoso y lento del proceso civil mueve al legislador a eludirlo en lo posible); se reconoce así competencia a la Jurisdicción administrativa, y dado su carácter revisor, implícitamente a la propia Administración para conocer dentro del propio proceso administrativo de tales cuestiones.

Ejemplo característico al propósito es el art. 28, T. U., sobre el Consejo de Estado de 26-6-24 en Italia, que autoriza a decidir al citado órgano, en materias que no sean de su competencia, sobre todas las cuestiones prejudiciales o incidentales relativas a derechos y cuya resolución sea necesaria para pronunciarse sobre la cuestión principal objeto de su competencia; pero añadiendo la salvedad de que en la resolución de aquellas la eficacia de cosa juzgada se limita a la cuestión principal decidida en el caso. El precepto al que la doctrina italiana ha dedicado sólo una relativa atención (14), ha influido muy directamente en nuestra vigente LCA, cuyo art. 4.º, más radical, establece la competencia de la Jurisdicción administrativa para el conocimiento y decisión de cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter penal. Aclarando que tal decisión no produce efecto fuera del proceso en que se dicte y podrá ser revisada por la Jurisdicción correspondiente.

Falta, hasta el momento, un estudio doctrinal del citado artículo pese a su importante trascendencia tanto conceptual como práctica; en este último campo, por presentarse muy a menudo como necesaria la resolución «provisional» dentro del procedimiento administrativo de una cuestión controvertida sobre derechos privados, en el primero porque de su estudio y solución se ha de extraer importantes conclusiones sobre la propia competencia administrativa y sobre el objeto del proceso y el alcance de la cosa juzgada en el proceso administrativo, tema estudiado pero no agotado en la doctrina (15).

Desde luego el reconocimiento de una competencia a los Tribunales de la Jurisdicción administrativa para el conocimiento de cuestiones prejudiciales, supone implí-

(14) Vid., por todos, la importante monografía de A. ROMANO, reiteradamente citada. Más recientemente, SANDULLI: *Il giudizio*, cit., págs. 184 y sigs.

(15) Cfr. la bibliografía marginal citada por BOLEA: *Comentarios*, cit., I, pág. 218, donde la cuestión se aborda con relativa atención, aunque en el limitado marco de una obra general; se estudia con mayor detalle el tema de las cuestiones penales, a las que el autor dedicó un estudio monográfico. No es más amplia la atención en la conocida obra de GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, II, cit., 1966, págs. 169 y siguientes.

tamente admitir, dado el carácter revisor que la misma posee, que la propia Administración tiene a su vez competencia para adoptar ante una materia controvertida privada una determinada posición como presupuesto necesario a la emanación del acto de que se trató. Posición que no puede consistir sino en una declaración implícita o explícita sobre la relación privada en que la cuestión prejudicial se plantea (16).

También aquí, y respecto a ese pronunciamiento administrativo, el fenómeno plantea una doble problemática: por un lado afecta al tema de la *competencia*, en que la cuestión considerada como objeto de un juicio autónomo correspondería en su conocimiento a los órganos de la Jurisdicción civil, o, en su caso, laboral; por otro lado al efecto *inter privados* del tal pronunciamiento administrativo; cuestiones ambas que deben ser resueltas siguiendo los criterios sentados en el art. 4 LCA que admite la competencia para el conocimiento *incidenter tantum* de tales cuestiones cuando necesariamente condicionen la resolución del asunto principal de carácter administrativo, pero deniega efecto *inter privados* a tal decisión, que no tiene efecto fuera del proceso, es decir, más allá de la posible revisión del acto administrativo impugnado.

La contraposición entre prejudicial y objeto del juicio es un principio que tiene valor general y se encuentra en las diversas ramas de la Jurisdicción; pero en el proceso administrativo tiene algunas peculiaridades, dado lo especial en el mismo del objeto del juicio, centrado sobre el problema de la legitimidad, que se cuestiona, del acto administrativo que se recurre jurisdiccionalmente. Esta concreción del objeto del juicio limita el ámbito de lo juzgado a sólo la cuestión central de la legitimidad o no del acto e incluso en general, sólo desde la perspectiva de los vicios alegados por el recurrente. Ello hace que puedan afirmarse como prejudiciales (es decir, fuera del objeto del juicio y sin eficacia de cosa juzgada) una serie de temas sobre los que el Tribunal necesariamente ha de pronunciarse, en el *iter* lógico de su enjuiciamiento (17). Como es sabido, tales temas sólo adquieren el carácter de prejudicialidad en sentido técnico-jurídico, cuando sean por sí susceptibles de conocimiento en un autónomo y diverso juicio, en el que deberían ser conocidas, dándose, sin embargo, la particularidad de tener que ser resueltas *incidenter tantum* en el curso del juicio principal, o por el órgano no directamente competente o a través de procedimiento distinto.

(16) «La Jurisdicción contenciosa no hace sino revisar los actos de la Administración por lo que en la mayoría de los supuestos las cuestiones prejudiciales que la primera debe resolver han sido ya, previamente, decididas por la segunda, porque también ante ella se plantearon.» «Si la Jurisdicción contencioso-administrativa es revisora del actuar de la Administración y la LJ admite que ante la primera se planteen cuestiones prejudiciales, implícitamente admite que las mismas se hayan suscitado previamente ante las segundas» (BOLEA: loc. cit., págs. 209-210).

Incluso en los sistemas en que no se admite como regla general el conocimiento de la cuestión prejudicial por el órgano competente para la cuestión principal, se establece, sin embargo, el principio de que «no existe cuestión prejudicial ante las autoridades administrativas; éstas pueden y deben estatuir en los límites de su competencia incluso si su decisión trae consigo una cuestión de Derecho privado», tal y como sostiene el Consejo de Estado francés. Vid. ISAAC: *La procédure administrative non contentieuse*, París, 1968, págs. 448 y sigs.

(17) Cfr. A. ROMANO: loc. cit., págs. 502 y sigs.

En consecuencia, en el proceso administrativo la prejudicialidad se plantea fundamentalmente respecto al previo y necesario pronunciamiento por el Tribunal administrativo sobre cuestiones «no administrativas» (de índole civil o laboral, pues las penales le están excluidas) o sobre «cuestiones administrativas» que son objeto de diverso procedimiento administrativo.

9. Dada la amplitud de competencia administrativa en materia laboral, el problema de la prejudicialidad se plantea aquí en ambos planos, tanto por tener que pronunciarse el Tribunal administrativo sobre una cuestión de competencia «natural» del juez laboral por tratarse una cuestión *inter privados* partes de la relación de trabajo, como por plantearse en un determinado proceso administrativo, como cuestión previa a resolver al enjuiciar la legitimidad dentro de un especial y concreto procedimiento, resolución de la cuestión previa que sería también aquí, pese a la coincidencia de órgano, sólo *incidenter tantum*.

De este segundo tipo de cuestiones es, en el plano laboral, la materia de *clasificación profesional* encomendada, con escasa base legal, al conocimiento de los órganos de la Administración laboral y a la revisión jurisdiccional posterior dentro del contencioso (18). La Sala IV del Tribunal Supremo se ha cuidado en afirmar la competencia exclusiva de los órganos administrativos para conocer de tal materia, excluida de los Tribunales laborales, los cuales a su vez se han manifestado como incompetentes sobre la materia. Ello produce precisamente una dualidad de competencias que provoca una dualidad de procedimiento: uno para el reconocimiento de una determinada profesional a través de la oportuna vía administrativa y la revisión jurisdiccional ante los Tribunales de la justicia administrativa; otro ante la vía jurisdiccional laboral para la exigencia de las consecuencias que aquella declaración sobre clasificación tiene en el seno de la relación de trabajo, en especial respecto a las consecuencias salariales.

Podría haberse llegado a una simplificación en el procedimiento, para los casos en que los que la pretensión fuera exclusivamente salarial, por medio del conocimiento como cuestión prejudicial (o, si se utiliza la terminología tradicional previa) dentro del propio proceso de trabajo, dado lo genérico del art. 76. 4, LPL, que expresamente reconoce Jurisdicción a la Magistratura para la resolución, sin excepción alguna, de «las cuestiones previas prejudiciales civiles o administrativas que propongan las partes» (19).

(18) Ello en base a la Orden de 29-12-45, cuyo art. 3.º establece la competencia de la Delegación de Trabajo para el conocimiento de dichas cuestiones, siguiendo en ello a la Orden de 3-10-42 y anteriores Reglamentaciones de Trabajo. La Jurisdicción contencioso-administrativa adoptó, en principio, un criterio contrario a la revisión judicial de tales decisiones por entender pertenecían a la Jurisdicción de trabajo, pero al no conocerlas tampoco ésta por negarse a revisar los actos de la Administración laboral, se llegó hacia 1950 una postura favorable a la revisión en el contencioso de los mismos. Vid. GARRIDO FALLA; loc. cit.; GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, cit., II, págs. 116-119. La doctrina laboral acoge con reservas la competencia administrativa. Cfr. ALONSO OLEA: *La materia contenciosa laboral*, 2.ª ed., Sevilla, 1967, página 116; SAGARDOY: «La "jurisdicción" de las Delegaciones de trabajo en materia de clasificación profesional», en *Rev. Der. Procesal*, 1964, pág. 17.

(19) En la elección entre la «armonía de decisiones» evitando el diferente enjuicia-

Sin embargo, los Tribunales laborales no han hecho uso de esa facultad sino en el caso muy diverso de reclamaciones salariales extinguida la relación de trabajo, y en ello concuerdan con la opinión firmemente sentada por la Sala IV del Tribunal Supremo, entre otras en la sentencia de 16-1-1968, en la que establece que la acción de diferencias salariales derivadas de reclamación de clasificación profesional debe ejercitarse una vez resuelta la cuestión previa la competencia administrativa de la clasificación profesional, de acuerdo, además, con el contenido del art. 3.º de la Orden de 29-12-1945 (20).

10. Ante el problema de la posible resolución *incidenter tantum* dentro del contencioso de una cuestión de clasificación profesional, previa a la resolución del objeto del juicio, esto es, ante una cuestión "prejudicial administrativa" dentro del proceso administrativo, la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 5-11-1968 adopta la posición que no es posible de modo incidental, y como presupuesto accesorio a la determinación de cuotas de la Seguridad Social, que la Inspección de Trabajo considere lo inadecuado de una clasificación profesional dentro de un procedimiento administrativo diverso.

El supuesto planteado era el de un acta levantada por la Inspección de Trabajo a un empleador que cotizaba por una determinada trabajadora, calificada como aprendiz, por la tarifa correspondiente; la Inspección, estimando que no se trataba de una aprendiz, liquida en la correspondiente acta, por la clasificación que estima le corresponde, en razón de las funciones efectivamente desarrolladas. El acta confirmada en la vía administrativa es anulada por el Tribunal Supremo.

En la doctrina sentada en la sentencia llama la atención la consideración de la clasificación como situación jurídico-laboral definida de la relación entre empleador y trabajador. Sin hablarse de *status* se llega a resultados similares sobre la «intangibilidad» de la clasificación sólo atacable a través del oportuno procedimiento. Diríase que se trataría de una «acción de estado» la del cambio de categoría, excluible por ello del conocimiento prejudicial *incidenter tantum*, tal y como ocurre en el contencioso italiano (21).

No es el momento de aludir a lo infundado de una consideración estatutaria de la

miento por diversos Tribunales o la solución rápida del proceso de que habla BLOMEYER (*Zivilprozessrecht*, Berlín, 1963, pág. 127) se resuelve en el proceso de trabajo en favor del segundo, dada la importancia que en él adquiere la celeridad en el proceder. Así, el art. 76, 4, LPL, establece un sistema de resolución preceptiva de las cuestiones prejudiciales civiles y administrativas, con la limitada excepción de las cuestiones de índole penal. Vid. A. DE MIGUEL: *Lecciones de Derecho del trabajo* (con MIGUEL ALONSO y ROSSO), Madrid, 1966, págs. 52, y, en general, JAEGER: «La pregiudiziale nel diritto processuale del lavoro», en *Riv. Dir. Proc. Civile*, 1929, págs. 341 y sigs., especialmente página 357.

(20) La crítica a las consecuencias de esta dualidad sucesiva de competencias es frecuente en la doctrina (ALONSO OLEA, SAGARDOY, DE MIGUEL, etc.), aún más dado el carácter claramente preceptivo del art. 76, 4, LPL, que no faculta sino que «impone» al magistrado la resolución *incidenter tantum* de la cuestión, cuando fuera necesaria para la solución de tema salarial objeto del proceso.

(21) Vid. arts. 28 y 30 del T. U. Cons. Stato. Cfr. SANDULLI: loc. cit., pág. 186.

clasificación profesional y de demostrar que no se puede concebir como acción de estado el procedimiento establecido en la Orden de 29-12-45; a lo que aquí interesa sólo debe insistirse en lo «peligroso» de la doctrina sentada en esta sentencia. En efecto: el acto de clasificación es un acto del empleador, del que se establece una presunción de legitimidad en tanto no se impugne adecuadamente por el procedimiento adecuado. Tal presunción sería explicable cuanto más respecto al trabajador que si «padece» la clasificación empresarial está aceptándola, y tiene abierta siempre la vía de la reclamación administrativa de la misma; darle efecto *erga omnes* a esa clasificación parece algo extremo, aún más al denegarse efecto retroactivo a la reclamación. En el caso de una diferencia de tarifa de cotización encubierta por una falsa clasificación (incluso de acuerdo con el trabajador) el empleador se vería libre de toda responsabilidad pues no habría formalmente descubierto. Sólo acudiendo a la vía lenta de las reclamaciones de la clasificación, y para el futuro, podría llegarse, al cabo del tiempo, a aplicar la tarifa de cotización que realmente, en vista de las funciones realizadas, correspondería al trabajador.

Existen, además, razones sustanciales que permiten disentir de la alta opinión sentada por nuestro Supremo Tribunal: la confusión sobre el valor de la decisión *Incidententer tantum*. Se dice, en concreto, que no es posible, en términos de Derecho, «variar la fijación de clasificación profesional en el procedimiento adecuado y modo incidental», pues supondría una «infracción procedimental» y «vendrían a convertir en trascendente lo puramente accidental vulnerando las normas establecidas para definir derechos concretos».

La doctrina se sienta así por una doble afirmación; por un lado se habla de *infracción procedimental*, lo que implícitamente supone que el poder de decisión administrativo en materia de clasificación profesional está condicionado a su ejercicio en un determinado procedimiento, límite formal que condicionaría la legitimidad de su ejercicio. La afirmación, en principio, sería válida en tanto que se tratase de un auténtico ejercicio de la potestad materialmente jurisdiccional o decidir los conflictos sobre clasificación profesional, de decidir sobre la misma como objeto autónomo, directo y único del proceso; ahora bien, no puede llevarse al plano de la cuestión incidental o de la inapelación de los actos administrativos ilegítimos en el curso de un diverso procedimiento administrativo. Aún más; en el caso de un acto administrativo cuya legitimidad sea antecedente necesario a decidir antes del objeto del proceso, pese a que, como acto administrativo sea ejecutivo y tenga una presunción de legitimidad en tanto no sea anulado, se admite doctrinalmente que puede ser aunque no anulado, ya sea inaplicado, ya decidida *incidententer tantum* su ineficacia (22). Carece de fundamento el conceder más garantías a un acto de un administrado, que puede perjudicar directamente al protegido por la norma en cuestión. El interés protegido en la situación jurídica creada por aquélla es precisamente el del trabajador, que con su familia es beneficiario directo de la Seguridad Social. Ciertamente existe también un interés legítimo en quien soporta las cargas del sistema en no abonar sino lo que le corresponde, pero

(22) Cfr. MONTESANO: *Processo civile e pubblica amministrazione*, Napoli, 1960, páginas 69 y sigs.

esto debe ser un dato objetivo y no derivar precisamente de decisiones subjetivas propias. De otro modo estaría en manos del deudor de las cotizaciones al establecer por su parte el alcance de las mismas, sin que fuera, en muchos casos, garantía suficiente en contra, la posible oposición del trabajador. En suma, no parece contrario a derecho afirmar que la Administración no tiene por qué estar a la clasificación profesional sentada por el empleador y a la vez que iniciar de oficio el procedimiento específico para su correcta fijación, puede ya ejercer su potestad de policía en materia laboral, exigiendo las responsabilidades administrativas que se deriven del incumplimiento de las disposiciones laborales, así como los débitos resultantes del régimen de la Seguridad Social.

La segunda afirmación es más claramente impugnabile porque toda la argumentación de la sentencia reposa en la idea aceptable, en principio, de que no puede modificarse la clasificación sin acudir al procedimiento adecuado. Pero, en el supuesto que examinamos no nos enfrentamos exactamente con un *cambio de clasificación*, de variación de fijación de clasificación, pues el pronunciamiento administrativo (de haberlo aceptado el jurisdiccional) entraría claramente en el art. 4.º, LJCA, sobre su mero efecto en el marco del proceso, esto es cara a fundamentar la legitimidad del acta de liquidación impugnada. La cosa juzgada y la eficacia de la sentencia se restringirían tan sólo al efecto de declarar legítimo el acto. Sería posible, en cualquier momento, la iniciación del procedimiento para la fijación autónoma de la clasificación correspondiente, siempre que (y ello no puede plantearse en este momento) la decisión entre aprendizaje y contrato de trabajo fuera un auténtico problema de clasificación profesional y no un problema de clasificación de relación, de la «natural» competencia de la Jurisdicción de trabajo.

Debería reconocerse a la Administración el poder desconocer una clasificación profesional manifiestamente legítima, al exigir las responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento de las decisiones laborales. Pero tal procedimiento, como el posterior resultante del control jurisdiccional, sólo tendría valor de pronunciamiento prejudicial, con carácter *incidenter tantum* de mero presupuesto para la decisión del objeto principal del proceso.

11. Pero el campo tradicional propio de la prejudicialidad es aquél en el que el *Tribunal administrativo* ha de enfrentarse como presupuesto para la decisión principal con el *conocimiento de una cuestión de índole privada*. Puede decirse que la materia laboral ha sido la que con una mayor frecuencia se ha visto «invadida» por ese conocimiento prejudicial de la jurisdicción administrativa, hasta el punto de que con frecuencia ha faltado la propia doctrina jurisprudencial y en la científica una clara visión del alcance y sentido de esos pronunciamientos jurisdiccionales. En efecto, frente a una muy tímida posición de la Jurisdicción administrativa sobre pronunciamientos en otros problemas jurídico-privados, competencia «natural» de la jurisdicción civil ordinaria ha sido menos respetuosa con lo referente a la Jurisdicción del trabajo, al entrar sin dificultades en la revisión de actos administrativos, que a su vez incidían directamente sobre el contenido del contrato de trabajo.

Ello explica que haya podido hablarse, descriptiva pero imprecisamente, de una *dualidad de jurisdicciones* en materia laboral y que en verdad no existe en nuestro orde-

namiento. Lo que existe más exactamente es una dualidad de garantías jurídicas en el cumplimiento de las disposiciones laborales, pues junto al instrumento tradicional del ejercicio de acciones ante la Jurisdicción civil (en este caso especial de trabajo) se ha establecido una garantía complementaria al poder resultar del incumplimiento de tales disposiciones por el empleador una responsabilidad administrativa, labor de control de policía revisable ante la Jurisdicción administrativa (en tanto, según el art. 2.º, no se encomiende por ley al conocimiento de otra Jurisdicción). El que de un mismo incumplimiento del empleador deriven dos responsabilidades contractual y administrativa, y den lugar, en su caso, a dos procesos diferentes, no significa la identidad de objeto de ambos procesos, pues en todo caso los objetos de uno y otro y el alcance de las respectivas decisiones es sustancialmente diferente.

Ha sido precisamente la jurisprudencia administrativa la que ha reaccionado frente a las dudas existentes en la materia y ha declarado, con mucha precisión, la distinción entre el conocimiento de contiendas entre el trabajador y empleador para satisfacer pretensiones procesales derivadas del contrato de trabajo y la función de la Administración laboral de sancionar el incumplimiento de los deberes «públicos» del empresario (sentencia de 30-3-68) no encontrándose facultada la Administración para declarar derechos de trabajador o empleador en la relación de trabajo». Se afirma que no debe estimarse la competencia administrativa tan amplia en su contenido como para absorber la función propia de la jurisdicción, ya que no se debe facilitar el acceso a la competencia administrativa de asuntos «susceptibles de quedar resueltos en la primera instancia de la Jurisdicción laboral» (sentencia de 8-6-68); incluso se lleva a cabo con tal finalidad limitativa una interpretación restrictiva de la responsabilidad «administrativa» del empresario (23).

Esta doctrina de que *no todo incumplimiento contractual del empleador debe tomarse como ilícito administrativo* supone una reducción de la hipertrofia de funciones de nuestra Administración de trabajo, que se había convertido en el instrumento más idóneo para la defensa del trabajador y más utilizado por éste para la consecución de sus derechos. Ahora bien, como ya se ha dicho antes, esta reducción de competencias no puede

(23) Según la sentencia de 16-1-68 (art. 575) no todo quebrantamiento de obligaciones contractuales frente al trabajador justifica la imposición de sanciones administrativas, sino sólo por la infracción de deberes jurídico públicos, cuando así se haya establecido y la conducta empresarial se encuentre tipificada como infracción administrativa sancionable. Tipificación que es más flexible que la penal pero que no puede ser interpretada ni extensiva ni analógicamente, pues de otra manera se reconocería a la Administración la facultad de crear tipos de infracción y las sanciones correspondientes. Han de cumplirse además los principios de la responsabilidad administrativa: definición del acto u omisión como falta, circunstancias objetivas de ilicitud y personales de imputabilidad; prueba inequívoca y concluyente de los hechos. Con ello viene a afirmar que los poderes de policía reconocidos a la Administración para vigilar y sancionar los incumplimientos laborales no significan que «todo quebrantamiento de las obligaciones contractuales del empresario frente al trabajador justifica la imposición de sanciones administrativas, sino que éstas surgen exclusivamente como consecuencia de la infracción de deberes jurídico-públicos cuando así se haya establecido». La sentencia es bien importante y merece de un detenido comentario, no posible en estas breves páginas.

suponer una eliminación de las mismas, que subsisten, y en importante extensión. Por ello, al incidir tal competencia administrativa sobre incumplimientos del empleador que afectan a su conducta en el contrato de trabajo con una frecuencia muy constante de la Jurisdicción administrativa, como antes la propia Administración, tendrá que enfrentarse, antes de la solución del tema objeto de decisión principal, con la resolución de determinadas cuestiones de naturaleza privada, antecedente necesario del enjuiciamiento de la legalidad del acto administrativo.

De seguirse literalmente la doctrina de no encontrarse facultada la Administración para declarar derechos del trabajador o empleador en la relación de trabajo, tanto aquella como el Tribunal administrativo no entrarían a conocer del asunto, que debería ser objeto de reenvío a juez laboral. Aplicando la doctrina de la cuestión prejudicial el Tribunal Supremo ha reconocido expresamente la competencia de la Jurisdicción administrativa para pronunciarse, con carácter incidental, sobre estas cuestiones laborales privadas, cuando sean antecedente necesario de la resolución del objeto del proceso; se cumple así con el texto bastante imperativo del art. 4.º, LCA, a la vez que implícitamente se *refuerza* la idea anterior de la incompetencia «natural» de la Jurisdicción administrativa para la resolución central de tales problemas. Propiamente la novedad aquí está no en el entrar a conocer de la cuestión sino subrayar el carácter accesorio e indirecto con que se hace; más que establecer una competencia es reconocer una incompetencia central para conocer directamente del tema. En efecto; una lectura detenida de la jurisprudencia de la Sala IV nos enfrenta constantemente con decisiones en las que el Tribunal establece el carácter laboral de unos determinados servicios (cfr., por ejemplo, sentencia de 27-4-68) la existencia o no de una diferencia salarial, etc., *la novedad consiste en admitir expresamente el ser competencia accesoria y sólo "incidenter tantum"*.

12. En un caso de reclamación ante la Delegación de Trabajo de un ayudante de un equipo de entrenamiento de la sala de motores de un departamento de Altos Hornos de Vizcaya solicitando ser encuadrado en un determinado escalafón salarial, la Sala IV del Tribunal Supremo, en sentencia de 2-4-68 anula el acto administrativo por estimar falta de competencia de la Administración; pero para llegar a tal conclusión expone un amplio razonamiento, en el que, entre otras cosas, viene a decir que en el ejercicio de su función de sancionar el incumplimiento de los deberes públicos del empleador la Administración laboral, como en su caso la Jurisdicción revisora, habrán de decidir previa o prejudicialmente las cuestiones que se plantean acerca de la relación laboral respecto a la cual se infrinjan los deberes que motivan la actividad administrativa; pero ello no debe significar la competencia administrativa para prejuzgar cuestiones que deben plantearse ante la Jurisdicción laboral, sustituyendo en el proceso administrativo la actividad administrativa por resoluciones jurisdiccionales carentes de eficacia fuera del proceso.

La doctrina implícitamente sentada en la sentencia es, pues, la de la *interpretación restrictiva de esa competencia prejudicial* y el *reconocimiento expreso de la carencia de eficacia fuera del proceso de esa resolución incidenter tantum*. Igual doctrina ha sido afirmada, pero de modo más explícito, por la sentencia de la misma Sala de 25-6-1968.

que también se detiene a sentar doctrina general sobre la delimitación de competencias de la Administración laboral, afirmando la incompetencia de ésta y, por consiguiente, el Tribunal revisor, en una reclamación del Plus Familiar interpuesta por la Comisión Central del Banco Español de Crédito, la cual estaba en desacuerdo sobre la constitución del fondo. La sentencia sostiene, una vez más, la doctrina copiosamente sentada de la competencia residual objetiva de la Jurisdicción de trabajo «con exclusión de la Administración, cuya intervención exige siempre concreta determinación de atribuciones», cuando se trate de conflictos individuales de trabajo, esto es, entre empleador y uno o varios trabajadores en torno a la relación de trabajo. La conclusión de la anterior es clara, deben anularse por falta de competencia de la Administración activa «los actos mediante los que ésta decida extrajudicialmente, lo que constituye materia propia y exclusiva de un pleito laboral, siempre que no se atribuya de forma específica y concreta al conocimiento de sus órganos» (atribución que aunque no lo dice, en puridad, ha de ser realizada por una disposición de rango de ley).

Precisamente aquí nos encontramos con el primer presupuesto de la cuestión prejudicial en sentido técnico, *el ser susceptible de conocimiento específico concreto y autónomo en un proceso distinto y ante un órgano judicial diverso*. De aplicarse literalmente la doctrina de que la Administración no puede resolver extrajudicialmente cuestiones laborales (como presupuesto necesario para dictar un acto administrativo dentro de su competencia propia) se produciría una cierta paralización en la actividad administrativa, al suspenderse toda actuación de modo dilatorio, hasta la resolución en la vía judicial del punto controvertido que, como defensa, alega el administrado. De ahí que el Tribunal Supremo se estime obligado a declarar que la afirmación de la incompetencia administrativa para resolver cuestiones laborales no supone que «tanto la Administración como la Jurisdicción revisora, *deban abstenerse de resolver*, incidental y prejudicialmente, las cuestiones laborales íntimamente relacionadas con la aplicación de sanciones por incumplimiento de las obligaciones empresariales en dicha materia, cuya impugnación administrativa o contenciosa, *obliga a decidir*, con los límites efectos a que se refiere el artículo 4.º de la ley Jurisdiccional, aquéllas *directamente implicadas* con la existencia o inexistencia de los deberes públicos infringidos».

El segundo elemento característico de la cuestión prejudicial en sentido técnico se encuentra también perfectamente definido en la presente descripción jurisprudencial: la resolución de la cuestión objeto del proceso *requiere* una toma de postura sobre esa cuestión controvertida, cuya resolución es *antecedente* lógico necesario para la resolución de aquélla. Tal es el sentido de las expresiones «íntimamente relacionadas», «directamente implicadas» que el Tribunal utiliza, insistiendo así en la idea de concatenación lógica, de presupuesto de la decisión principal por entrar necesariamente en el *iter* lógico del que decide (24).

(24) La sentencia de 14-XI-61 decía al propósito «en cuanto sea indispensable para emitir pronunciamiento sobre la legalidad del acto que se combate». De modo similar la sentencia de 17-3-67 («en cuanto resulta indispensable»). No son diversos los términos que utiliza la Sala VI, así la sentencia 2-7-68 define la cuestión prejudicial como aquélla «cuya resolución fuese antecedente obligado para la decisión judicial sobre el

Llama la atención, además, el carácter preceptivo («obliga a decidir»), que parece sostener el Tribunal, de la decisión sobre la cuestión prejudicial, que elimina cual sea discrecionalidad al propósito, que facultase a la Administración y, en su caso, al Tribunal revisor a diferir la decisión de la cuestión principal, a la decisión de esa cuestión prejudicial que condiciona aquélla a través de un proceso de trabajo. Antes bien, se trata de un mandato preceptivo tal y como aparece en el art. 4.º, LCA, que impide el reenvío al juez *iure privato* para que conozca y resuelva de tales cuestiones prejudiciales.

La competencia administrativa y de la jurisdicción correspondiente, es sólo la de resolver *incidenter tantum*, sin valor alguno fuera de la esfera del proceso en cuestión, esto es, respecto a la legitimidad que se discute del acto administrativo objeto del recurso. Se habla así de resolver «prejudicial o incidentalmente»; la terminología no es del todo correcta (pues, como es sabido, procesalmente no puede equipararse lo que técnicamente se entiende resolución de un incidente, de lo que constituye una resolución prejudicial) pero la expresión «incidental» se ha utilizado en el significado tradicional del *incidenter tantum*, para indicar que la declaración sobre la cuestión prejudicial «no surte efecto fuera del proceso en que se pronuncia» sino sólo a «fin de resolver la procedencia o improcedencia de la sanción recurrida». Esta finalidad específica del pronunciamiento explica su ineficacia de cosa juzgada tanto formal como material, siendo susceptible su planteamiento autónomo ante el órgano competente (la Jurisdicción de trabajo) que además no se encuentra en modo alguno vinculado por ese pronunciamiento, o, por decirlo con la sentencia, «sin prejuzgar la resolución que puede adoptarse por la Jurisdicción competente si llega a plantearse ante ella para que la decida con efectos de cosa juzgada material». La expresión jurisprudencial es notablemente más correcta que la del texto legal, pues el art. 4.º, LCA, para significar, lo mismo habla de una posterior *revisión* del órgano judicial competente, cuando aquí no se trata, en modo alguno, de una *revisión a posteriori*, de la decisión del órgano no directamente competente, sino de la carencia externa de efectos de la declaración de éste. Por ende, de que, como posible cuestión litigiosa, la prejudicial no ha sido «resuelta» y está, en todo caso, abierta la vía judicial apropiada para su conocimiento. Se repite, pues, la doctrina expresada en la sentencia ya citada de 2-4-68 que hablaba de «resoluciones jurisprudenciales carentes de eficacia fuera del proceso»; que confirma la constante jurisprudencia de la Sala tanto en materia no laboral (así la sentencia de 27-3-61 habla de que al resolver la Administración y la Jurisdicción revisora «no se anticipan ni se suplantán» los «eventuales pronunciamientos» de la Jurisdicción competente), como en materia propiamente laboral; así la sentencia de 17-3-67, que tras indicar que no existe prejudicialidad excluyente ante lo contencioso-administrativo de las cuestiones de índole laboral, reconoce que el pronunciamiento de la cuestión prejudicial por el órgano de la Jurisdicción administrativa *no puede vincular a la Jurisdicción laboral ni producirá efecto fuera del proceso*.

fondo». La doctrina se expresa en parecidos términos: «racionalmente imposible» (AGUILERA, loc. cit., pág. 45); «antecedente lógico» (JAEGER, loc. cit., pág. 342), etc.

13. Las consecuencias de esta decidida corriente jurisprudencial son fundamentales desde el plano conceptual, pues inciden muy directamente sobre la naturaleza de las funciones propias de la Jurisdicción y de la Administración laboral, aclarando, cara a la materia laboral, el alcance tanto de la competencia de la Administración laboral como la de la Jurisdicción revisora, cuya función estricta, en ambos casos, no es la tutela de los derechos subjetivos del trabajador, encomendada de modo exclusivo por el ordenamiento a la Jurisdicción de trabajo. La naturaleza privada de tales derechos, como no puede ser menos por derivar de una relación contractual *inter privatos* queda así puesta de manifiesto, concordando con el sentir casi unánime de la doctrina.

Se da la paradoja que al afirmarse la competencia para resolver prejudicialmente estas cuestiones no se está pretendiendo ampliar la competencia administrativa y del contencioso, invadiéndose el campo de la Jurisdicción laboral; el sentido de las sentencias que se comentan, como se manifiesta claramente en su contexto, es precisamente el contrario, el de *limitar la intervención administrativa en los conflictos derivados del contrato de trabajo, susceptible de ser resueltos en la vía jurisdiccional laboral*. Por vía excepcional, y para cuando sea *estrictamente indispensable* y en la medida que lo sea para dictar un acto administrativo en la esfera de su competencia, podrá pronunciarse la administración sobre la cuestión laboral de índole privada, al igual que sobre la misma habrá de pronunciarse el Tribunal administrativo en tanto que sea necesario para decidir sobre la legitimidad del acto que se impugna. Pronunciamiento prejudicial sin valor de juzgamiento por estar fuera del objeto del proceso.

Supone esta doctrina un paso más en la negativa de una pretendida dualidad de jurisdicciones en materia laboral; queda bien firme que en puridad la única competente para el conocimiento de los conflictos entre trabajador y empleador nacidos del contrato de trabajo, y que en la competencia del contencioso es aquí meramente marginal y accesorio, en el control de las sanciones que se impongan al empleador en el cumplimiento de sus deberes de naturaleza pública.

Ello permite hablar de cierta *supremacía* de la Jurisdicción laboral, en el sentido de la eficacia de sus juzgamientos en contraposición al carácter *incidenter tantum* de los que en la materia emita la Jurisdicción administrativa. Con ello se elude la contradicción del principio de separación de jurisdicciones y se responde al peligro de la posible contradicción en las decisiones de ambos, o al inconveniente de la influencia recíproca entre ambos. «Aquel peligro y este inconveniente —afirmaba Aguilera de Paz— son más aparentes que reales, así como es más moral que jurídica la supuesta contradicción entre ambas resoluciones, toda vez que tienden a versar sobre materias y fines distintos» (25).

Esta primacía de la Jurisdicción de trabajo en la materia laboral parece negada en la sentencia ya citada de 17-3-67, en la que literalmente se afirma que «en el citado art. 4.º se ha proclamado la prioridad de la justicia administrativa frente a la laboral»; ahora bien, la afirmación se hace en el sentido *primero* de que no existe prejudicialidad excluyente por existir una cuestión previa laboral y que éste ha de ser objeto de pronunciamiento *incidentem tantum*; en *segundo lugar*, que tal pronunciamiento, pese a su

(25) *Comentarios*, cit., pág. 45.

carácter circunstancial es «definitivo» en el seno del proceso administrativo en cuestión, más exactamente que en cuanto condiciona la legitimidad o no del acto es irrevisable, no puede revisarse para con ello revisar la decisión adoptada sobre el acto objeto del proceso. Es decir, una vez que se haya pronunciado el Tribunal administrativo sobre la cuestión prejudicial y, en base a ello, ha decidido sobre la legitimidad del acto, *no puede intentarse*, posteriormente, una resolución distinta por vía principal ante la Jurisdicción del trabajo de la cuestión laboral que se conoció prejudicialmente, para, en base a ello, pretender *alterar el efecto de cosa juzgada del pronunciamiento sobre el acto administrativo*. Dice muy exactamente la citada sentencia que no puede supeditarse el fallo del actual recurso al fallo que en su día recaiga en el juicio laboral; el recurso contencioso no tiene una solución «hipotética» para el supuesto de que tenga una determinada solución en el juicio laboral «*toda vez que nuestras leyes procesales rechazan el condicionamiento de la existencia del fallo a que se resuelva la cuestión prejudicial en un cierto sentido*».

14. El no condicionamiento de la sentencia administrativa a la resolución posterior en la vía laboral de la cuestión prejudicial, lleva a plantear si *a contrario sensu* debe estimarse existente tal condicionamiento al existir *previamente* una resolución judicial laboral. El tema no es de fácil solución y en el proceso penal ha originado controversia al alegarse en contra el carácter dispositivo de la Jurisdicción civil que no asegura la verdad material de los hechos, que debe ser el norte de la justicia penal (26). Poco diferente es la problemática respecto a un proceso algo menos dispositivo, como es el proceso de trabajo, frente al carácter imperativo de las obligaciones públicas del empleador cuyo cumplimiento vigila la Inspección de Trabajo (27). Tema de muy delicada solución ha sido también recientemente abordado por la Jurisprudencia de la Sala IV que ha acogido la solución afirmativa que, desde luego, es la que mejor se corresponde con los principios propios de la unidad de jurisdicción y de especialización de la misma en que se inspira nuestro orden jurídico vigente.

Ya ha sido comentada en esta REVISTA la sentencia de 23-10-67 que estimaba cómo el efecto de cosa juzgada de la sentencia laboral *evitaba* la existencia de cuestión prejudicial (que requiere por definición, exista un punto controvertido, que no lo es el ya resuelto) y que, por ende, la Administración había de estar a la resolución judicial de la cuestión (28).

En la misma línea la sentencia de 1-12-67 en un caso de sanción por diferencia en abonos de horas extras, cuestión resuelta a favor del empleador por la Magistratura en

(26) Vid., por todos, GÓMEZ ORBANEJA: *Comentarios*, cit., I, págs. 148 y sigs.

(27) Cfr. RODRÍGUEZ-PLNERO: «Principios informadores del proceso de trabajo», en *RPS*, 1969.

(28) SOLÉ ARMENGOL: «Sobre la dualidad jurisdiccional en materia de aplicación de las leyes de trabajos», en *RPS*, 79, págs. 26-28. Para SOLÉ el que las sentencias firmes no puedan ser desconocidas por la Administración derivada de su carácter de cosa juzgada que elimina la antijuricidad previa que permite la sanción que aquí no puede darse al declararse jurisdiccionalmente el ajustamiento a derecho de la conducta patroual.

fecha anterior a la resolución del magistrado, sostiene que «cualquiera que sea el acierto de los fundamentos no se debe alterar o desconocer los resueltos en sus fundamentos con efecto de cosa juzgada, para sancionar la conducta, del litigante vencedor, que había sido declarada ajustada a derecho, por el órgano jurisdiccional competente para decidir el pleito laboral promovido por uno de los trabajadores que se consideraban perjudicados».

El supuesto aquí es de un pleito laboral anterior a la resolución administrativa; más trascendente aún es el de la sentencia de 20-5-68 en la que con posterioridad a la fecha del acta la Magistratura del Trabajo en sentencia confirmada por el Tribunal Central declaraba el carácter doméstico de unos servicios, cuyo carácter laboral se estimaba para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social y la imposición de sanción por falta de afiliación y acta. La Dirección General de Previsión había confirmado el acta de liquidación, y posteriormente había estimado el recurso en el procedimiento diverso impugnatorio del acta de infracción por acatamiento de la sentencia jurisdiccional. Por su parte, al Sala IV del Tribunal Supremo, ante la que se impugna el acta de liquidación confirmada, la anula sosteniendo dos argumentos que podrían estimarse posiblemente contradictorios.

Habla, en efecto, por un lado, de la *presunción legal de certeza* de las actas de la Inspección (estrictamente como es sabido de los hechos comprobados que refleja el acta, no de la calificación de los mismos) frente a la «abundante prueba, en contrario, que cita la sentencia de la Magistratura». Dentro de este planteamiento la cuestión se centraría sobre el valor probatorio en el proceso administrativo de los hechos declarados probados en una sentencia laboral o, incluso más allá, de la prueba recogida en dicha sentencia; en concreto, del valor de una sentencia de jurisdicción ajena para probar unos determinados hechos, en contraste con el caso en cuestión de los hechos que se reflejan en un determinado acto de Inspección de Trabajo. La solución del problema sería decidir el valor probatorio, por un lado, de la sentencia y, por otro, del propio acta cuya presunción legal de certeza es claramente *iuris tantum*, permitiendo toda clase de pruebas en contrario sobre la realidad de los hechos que el inspector estima como probados personalmente.

La sentencia parte de este razonamiento ya que expresamente admite que la cuestión se «limita a un problema de hecho, en pugna las afirmaciones del recurrente con el contenido del acta». Tal planteamiento sería concorde, desde luego, con el principio de independencia plena de jurisdicciones, por el que se estimaría que la calificación jurídica establecida por la Magistratura no vincularía al Tribunal administrativo, sin perjuicio de reconocer cierto valor probatorio fáctico, no de prueba plena, a la sentencia en cuestión.

A continuación el Tribunal habla de «principalmente ante la fuerza jurisdiccional de esta sentencia —la de la Magistratura— que la misma Administración tiene reconocida». Prescindiendo de este último inciso que nos desviaría del tema de nuestro análisis para llevarnos al de la aplicación de la doctrina de los actos propios, la afirmación central es que la «fuerza jurisdiccional» de la sentencia laboral debe prevalecer sobre la calificación jurídica dada por la Administración a la relación *inter privato*, calificación que en el acta de la Inspección carece de presunción legal de certeza.

Prevalencia que deriva precisamente del carácter excepcional que tiene la intervención contenciosa en la cuestión prejudicial, sólo posible cuando existe controversia y es estrictamente indispensable para la solución del objeto del juicio. Esta segunda nota se da en el presente caso, pues de si la relación es de trabajo o de servicio doméstico, deriva la legitimidad o no del Acta de liquidación que se impugna; la primera falta, al menos dentro ya del proceso administrativo, pues está resuelto jurisdiccionalmente autónomo por el órgano competente.

Tanto la Administración como la Jurisdicción administrativa sólo deben conocer de la cuestión laboral privada en tanto que ésta no haya sido resuelta por la Jurisdicción «naturalmente» competente, cuya decisión tiene eficacia de juzgamiento, «fuerza jurisdiccional» material por lo que ese punto prejudicial deja de ser «controvertido». Según parece desprenderse de esta sentencia en lo que a este inciso final se refiere, ello puede suceder no sólo respecto a sentencias anteriores al procedimiento administrativo, sino a sentencias en el curso del mismo y, cabe intuir, hasta el momento mismo del recurso jurisdiccional.

15. Desde el plano dogmático ninguna observación crítica puede hacerse a esta doctrina de la vinculación a la Jurisdicción directamente competente. En el plano de los efectos prácticos, al contrario, no puede por menos de manifestarse los peligros e inconvenientes que en algunos casos puedan derivarse de una aplicación inflexible del principio. La Jurisdicción del trabajo conoce de un proceso en que la verdad material es intentada conseguir, pero no totalmente garantizada al aceptarse la aplicación del principio dispositivo, y admitirse sólo prueba sobre los hechos no controvertidos entre las partes (29). Aunque los Tribunales de trabajo luchan con frecuencia para denunciar simulaciones fraudulentas e intentan eludir cual sea maquinación fraudulenta a través del proceso, no es imposible conseguir, a través de la vía del proceso de trabajo (sobre todo si existe acuerdo con el trabajador), una sentencia en la que se logre una declaración que, según esto, serviría de «carta de inmunidad» frente a las exigencias de la Administración laboral del exacto cumplimiento de las disposiciones laborales.

Nos encontramos aquí una vez más con la contradicción existente entre un Derecho de trabajo creador de un «orden público social» de disposiciones imperativas (relativas) y un proceso de trabajo progresivo respecto al común, pero individualista y dispositivo. La falta de concordancia interna de nuestro sistema positivo ni siquiera se explica por el momento histórico individualista en que originariamente nació el proceso de trabajo; los intentos correctores como el llamado «procedimiento de oficio» más que solucionar el problema, ponen aún más de relieve cómo «ordinariamente» la tutela de unos derechos, de los que se predica el carácter «tuitivo» e irrenunciable se deja a la decisión libre del interesado, para el que esta protección se da precisamente por estimarse carece de libertad real frente a su empleador. Con ello la realización del Derecho del trabajo queda, en muchas ocasiones, a los efectos de la propia presión del grupo de trabajadores organizados, o a la tutela sustitutiva del Estado. Suprimir ésta sin acentuar el carácter oficializado del proceso de trabajo puede tener, sin duda, muchos fun-

(29) Cfr. RODRÍGUEZ-PIÑERO: loc. cit.

damentos dogmáticos, pero, desde luego, contradice la propia finalidad para la que las disposiciones y organizaciones laborales se han establecido.

Tampoco parece ser solución adecuada, por lo radical y extrema, la contraria que denegaría todo efecto a la sentencia laboral, dentro del proceso administrativo, tal y como ocurre en nuestro proceso penal en base a los principios de verdad material e inmediatez que lo inspiran (30). La cuestión requiere, antes bien, solución propia y original a establecer *de lege ferenda*, hasta tanto, y de aceptarse, en principio, esta decidida tendencia jurisprudencial, podrían obviarse los efectos contraproducentes de la misma, estableciendo límites a los efectos de la cosa juzgada laboral.

Sobre el particular podrían establecerse tres posibles límites:

— 1. *Temporal*, considerando la sentencia como actos producto de efectos jurídicos materiales sólo sería vinculante para la Administración y posterior Tribunal administrativo el fallo que haya alcanzado firmeza con anterioridad de la realización del hecho y acta que se sanciona (31). Esta posición concorde con la teoría jurídico material de la cosa juzgada, impide cualquier maniobra posterior para salvar la responsabilidad administrativa mediante una sentencia laboral.

— 2. *Sustancial*, teniendo en cuenta los requisitos de *identidad* que se postulan para la excepción de cosa juzgada, requiere, entre otras cosas, la identidad del supuesto fáctico. Cuando el hecho cambia (y tal debe estimarse si se constata por la Inspección de Trabajo la existencia de unas prestaciones de trabajo dependientes aunque existiese una sentencia anterior que estimase unas prestaciones anteriores existentes como autónomas) se tratará de una modificación del supuesto de hecho, a lo que no llega la eficacia de la excepción de cosa juzgada. Lo mismo cabe decir de modificaciones en el seno de la relación aunque el caso más típico de limitación de efectos de la cosa juzgada (la clasificación profesional) queda fuera de la Jurisdicción de trabajo.

— 3. *Procesal* aplicable sólo cuando la sentencia laboral no entre a conocer del fondo del asunto, por tratarse de una relación no laboral. Los efectos de tal sentencia son marcadamente *negativos*, pues al no entrar en el fondo del asunto no se califica positivamente la relación sino sólo *incidenter tantum*; no se dice es relación familiar y no de trabajo, sino más exactamente, no es relación de trabajo porque estimo *incidenter tantum* que es una relación de carácter familiar, siendo la declaración autónoma de este

(30) «Admitir que el juez penal tenga que basarse obligatoriamente en lo resuelto, respecto a una de las condiciones de la penalidad, por el otro juez, implicaría la negación de los principios de verdad material y de "inmediatez" del proceso criminal», GÓMEZ ORBANEJA: loc. cit., pág. 149.

(31) Cfr. GÓMEZ ORBANEJA: «Consecuencia inevitable de esta concepción de la sentencia civil como acto productor de efectos jurídico-materiales, es no considerar como vinculatorio para el juez penal más que el fallo que haya alcanzado firmeza con anterioridad a la perpetración del hecho objeto de la acusación» (loc. cit., pág. 154).

último competencia propia de la Jurisdicción ordinaria. Pues bien, existe una importante corriente doctrinal, aceptada por una jurisprudencia bastante consolidada, que afirma que la declaración de la incompetencia de jurisdicción es una decisión de *sólo efectos procesales*, y si se niega que respecto a la «cosa juzgada procesal» puede alegarse una auténtica excepción. Aunque no faltan autores que también admiten aquí el efecto de cosa juzgada (32) existe ya una posibilidad de estimar que al no haberse entrado en el fondo del asunto, la resolución judicial carecería de cosa juzgada material.

Corresponde a la jurisprudencia administrativa el decidir con equidad aquellos casos en los que se evidencia en la utilización de la vía judicial laboral un camino fraudulento para eludir el cumplimiento de las necesariamente gravosas obligaciones que imponen a quien se beneficia de la prestación del trabajador.

16. Se prosigue, pues, en los criterios sentados por la última jurisprudencia de la Sala IV de nuestro Tribunal Supremo, la tendencia reciente de afirmar la primacía de la competencia de la Jurisdicción laboral, restringiendo el campo de actuación de la Administración laboral. El cambio es trascendente, pues aún en 1962 la misma Sala hablaba de un «sistema paralelo de competencias administrativas y jurisdiccionales» (33), y en 1963 de una «doble vía de reclamación» (34), mientras que ahora parece abrirse paso al criterio de que, por decirlo con Alonso Olea, «la llamada jurisdicción administrativa no es tal jurisdicción, en cuanto que ni específica ni típicamente está creada para el conocimiento y actuación de pretensiones» (35). Por ello ni las decisiones que «por vía incidental» hagan referencia al controlar un acto administrativo, al contrato de trabajo tienen eficacia sino sólo respecto al examen de la legitimidad de ese acto, ni puede hablarse de una igualdad de vías que permita, como algunos autores han hecho,

(32) La opinión más generalizada en nuestra doctrina y jurisprudencia es que sólo alcanzan autoridad de cosa juzgada las sentencias que resuelvan sobre el mérito, esto es, sobre el problema de derecho material controvertido. Existe, sin embargo, un sector doctrinal importante que mantiene que también las sentencias que no entran a conocer del fondo del asunto gozan de aquélla en la medida en que se quiera replantear el litigio sobre las mismas bases que motivaran la decisión anterior, doctrina posiblemente la más acertada. Cfr. PRIETO CASTRO: *Derecho Procesal civil*, Madrid, 1964, I, pág. 497; ZEUNER: *Die objektiven Grenzen der Rechtskraft*, 1959, págs. 21 y siguientes, págs. 58 y sigs.

(33) Sentencia de 7-11-63, art. 4.253.

(34) Sentencia de 4-7-63, art. 3.346.

(35) *La materia contenciosa laboral*, cit., pág. 100. Por cierto que para ALONSO OLEA el acudir a la vía administrativa supone excluir la vía de la Magistratura y viceversa («no se acuda a la incongruencia de optar por ambas conjuntamente, sucesiva o simultáneamente»). Nueva opinión es diversa, pues el conocimiento prejudicial por la vía administrativa y en el contencioso, el carecer de eficacia de cosa juzgada, debe dejar siempre abierta la vía a la Jurisdicción laboral. Al contrario, y con los límites expuestos, la eficacia del juzgamiento laboral puede paralizar la actuación administrativa simultánea o sucesiva.

JURISPRUDENCIA

mencionar una «doctrina laboral» de la Sala IV en materias exclusivas de la Jurisdicción laboral, como es, por ejemplo, el debatido tema de la «dependencia», puesto que el planteamiento administrativo —y contencioso-administrativo en su caso— se mueve en un terreno marginal, resolviendo sólo "por vía incidental" los problemas de fondo» (36).

MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO

(36) ALONSO OLEA: loc. cit., pág. 107.

Responde este planteamiento jurisprudencial a una corriente ideológica (que se ha visto influida en la L. O. E.) en favor de un Estado de justicia, como versión actual del Estado de derecho. Desde una perspectiva laboral no debe dejar de ponerse en duda hasta qué punto basta y es suficiente garantía de la efectiva realización de los derechos del trabajador la vía jurisdiccional. Esto sólo puede responderse acudiéndose a los datos de experiencia, comprobando la frecuencia de la utilización de la vía y los resultados que con ella se obtiene. Los caracteres de nuestro dispositivo proceso de trabajo, su marcado carácter individualista (sólo existe una legitimación colectiva o sindical incipiente para plantear cuestiones que afectan a colectividades, que son las que se suelen plantear ante la Delegación de Trabajo). La tendencia a la solución transaccional —por otro lado de utilidad suma desde otra perspectiva— y, sobre todo, la importantísima ventaja del «anonimato» de la denuncia a la Administración, frente al carácter personal de la demanda judicial, hacen que, en el estado actual de nuestro desarrollo sindical no parezca aconsejable una reducción de la protección de los derechos del trabajador a la sola vía jurisdiccional aún contando con los valores y virtudes innegables de nuestra Jurisdicción de Trabajo.