

Jurisprudencia

JURISPRUDENCIA SOBRE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION LABORAL

El Tribunal Supremo se esfuerza por fijar los límites de actuación de la Administración de Trabajo y esta preocupación encuentra fiel reflejo en las propias resoluciones administrativas y en una bastante abundante bibliografía que sobre el tema han producido los estudiosos del Derecho del trabajo (1). Quizás en un solo punto coinciden las diferentes posturas sustentadas, y es en la ineludible urgencia de una regulación que sea clara. Para que resulte eficaz habrá de tener en cuenta tanto las razones de técnica jurídica como las de índole práctica. Por ello estimamos que debe prestarse constante atención a cualquier aportación sobre el tema venga de donde venga y sean cuales fueren los criterios en que se basa.

Son numerosas las sentencias que niegan la competencia de la Administración laboral por cuanto las cuestiones debatidas entrañan un conflicto de carácter individual y de acuerdo con el artículo 1.º de la ley de Procedimiento laboral de 21 de abril de 1966, o anteriores textos a los que sustituye, la Jurisdicción de Trabajo es la única competente para conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en los conflictos individuales que se presentan en la rama social del Derecho. Entre las más recientes las de 22 y 26 de enero, 17 de febrero, 9 y 17 de marzo, 9 y 19 de mayo y 11 de abril, todas de 1970.

Invariablemente en todas ellas la argumentación de los considerandos se reduce a la cita del texto refundido de Procedimiento laboral y en ocasiones a la ley Orgánica de la Magistratura de Trabajo de 17 de octubre de 1940 y al Reglamento del Ministerio de Trabajo de 18 de febrero de 1960 o a la ley de Delegaciones de 10 de noviembre de 1942, aplicándolos al caso concreto del litigio. Cabe destacar otras sentencias en las que se aprecia un intento de delimitar con carácter general la competencia administrativa. Pertenecen a este grupo las de 30 de abril de 1970, 25 de enero de 1969, 21 de febrero de 1969 y 29 de noviembre de 1969. La doctrina vertida en cada una de ellas merece un examen detenido, precisamente por el carácter generalizador con que están redactadas.

La primera de ellas, de 30 de abril de 1970, razona la insuficiencia de los textos legales en que la autoridad laboral apoya su competencia, a saber los artículos 1.º al 71

(1) Merece destacarse la monografía íntegramente dedicada al tema de A. MONTROYA MELGAR: *Jurisdicción y Administración de Trabajo*. Madrid, 1970.

del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo. Las amplísimas enunciaciones de estos preceptos, dice con acierto la sentencia, no alcanzan a sustituir ni derogar las establecidas por normas de superior rango y de más específico alcance. Enumera con una fórmula feliz el triple cometido de la Administración de Trabajo: «Define en términos generales, vigila con criterio tuitivo y en su caso interviene preventiva o sancionatoriamente». Sin embargo, estas amplias facultades administrativas no se corresponden con el restringido campo de actuación que le reserva, ya que las limita a los «específicos supuestos que la ley le atribuye —crisis, clasificaciones, higiene o seguridad y normas de obligado cumplimiento—». Quizás esta enumeración de materias sea sólo a título de ejemplo. En otro caso, si se redujera la actuación de los órganos administrativos a las materias enunciadas en la lista transcrita, habrían de moverse dentro de unos cauces más estrechos todavía que los que le vienen señalando la más rígida jurisprudencia de los últimos años.

La sentencia de 25 de enero de 1969 trata de sistematizar los posibles objetos litigiosos atendiendo a «la propia esencia del conflicto» como punto de partida para fijar la competencia y actuación de la autoridad laboral. Se clasifican los conflictos en tres grupos:

1.º Contiendas entre empresarios y trabajadores de una parte y la Administración actuando en funciones de Derecho público, de otra. La resolución de éstas dará lugar a un acto administrativo, sujeto por tanto al Derecho administrativo. Entiende la sentencia que entran dentro de este grupo los conflictos de clasificación profesional.

2.º Conflictos de «naturaleza propiamente laboral» en los que interviene la Administración «en razón al ejercicio de la actividad tuitiva que le corresponde». Se admite la competencia de la Administración para dictar resoluciones en estos conflictos, pero no han de perder su naturaleza laboral «por el simple hecho de provenir o dimanar de órganos administrativos sin virtualidad... para trasmutar la naturaleza de la materia del asunto».

3.º Conflictos que constituyen una colisión de intereses individualizados entre trabajador y Empresa, consecuencia del contrato de trabajo o incumplimiento de convenio colectivo, de los que debe marginarse la Administración.

La clasificación señalada pudiera ser esclarecedora, si no hubiese incurrido en el defecto de confundir la naturaleza íntima de los litigios con las distintas vías que para su solución tiene abiertas la legislación vigente. De acuerdo con la esencia del conflicto no vemos la diferencia que puede existir entre uno de clasificación profesional y otro cualquiera que pueda suscitarse en el ámbito del Derecho laboral. Los conflictos de clasificación profesional están sustraídos al conocimiento de la jurisdicción laboral y sometidos al de la Administración por razones de tipo práctico, aunque dudosamente justificadas, pero no en modo alguno porque ostenten una naturaleza jurídica distinta. Tampoco creemos que la sentencia arroje suficiente claridad sobre los criterios que deben tenerse en cuenta para diferenciar los conflictos entre empresario y trabajador, «consecuencia del contrato de trabajo» de los que debe marginarse la Administración y aquellos otros conflictos en los que cabe una intervención de la misma «en razón al ejercicio de la actividad tuitiva que le corresponde». Si es que la Administración laboral debe

abstenerse de intervenir siempre que se trate de una colisión de intereses individualizados entre empresario y trabajador, creemos que perdería en gran medida su misma razón de existir. El comentario de otra sentencia nos servirá de base para insistir en este aspecto. Baste por ahora dejar constancia de que no advertimos en la que nos ocupa criterios claros, al margen de que sean o no válidos, para diferenciar los dos tipos de cuestiones a que nos referimos.

La cuestión debatida en el proceso a que puso fin la sentencia que comentamos, era el siguiente: Un trabajador solicitó de la Delegación de Trabajo que ordenase que el reclamante percibiese idéntica retribución que los demás relevos de turno o en su defecto se le asignase fuera de turno.

La Delegación de Trabajo estimó que la situación del operario era contraria al convenio colectivo vigente y declaró que al no existir diferencia laboral que aconseje una discriminación retributiva debe estarse a lo pactado en el convenio. La Sala IV del Tribunal Supremo estima que la resolución es ajustada a Derecho, ya que se limita a interpretar el convenio, de acuerdo con las facultades que le confiere el artículo 26 del Reglamento para aplicación de la ley de Convenios Colectivos aprobado por Orden de 22 de julio de 1958, si bien deja abierta la vía a una posterior reclamación ante el órgano jurisdiccional competente. Un reparo, no obstante, pone el Tribunal Supremo al acto revisado de la Administración y es el que solamente se limitó a dejar abierta la vía, cuando lo correcto hubiera sido abrirla de oficio, remitiendo demanda a la Magistratura de Trabajo, ya que la mera declaración de falta de jurisdicción por la Autoridad laboral y consiguiente inadmisibilidad del recurso en vía contencioso administrativa pudiera devenir denegación de justicia. Por ella ordena la subsanación de la citada omisión por parte de la Delegación de Trabajo mediante la remisión al órgano jurisdiccional competente del testimonio de su resolución con valor de demanda que inicie un procedimiento de oficio, conforme al artículo 133 de la ley de Procedimiento laboral.

Juzgamos este dato digno de destacarse, por cuanto la práctica ha hecho coincidir las demandas de oficio con las denominadas Actas de Infracción con estimación de perjuicios reguladas en el Decreto de 11 de noviembre de 1943 y con las formuladas en materia de accidentes de trabajo por la Inspección de Trabajo —antes Inspección Técnica de Previsión Social— al amparo del artículo 4.º del Decreto de 8 de noviembre de 1946, aun cuando el citado artículo 133 del texto refundido de Procedimiento laboral acoge las demandas de oficio con una mayor amplitud. De acuerdo con la doctrina sentada por esta sentencia, cualquier resolución de carácter interpretativo dictada por la autoridad laboral en ejercicio de sus facultades deberá ser remitida a la Magistratura, siempre que se estime que puede afectar a uno o varios trabajadores nominativamente señalados. Esta práctica resultaría tanto más interesante cuanto que muchas de las sentencias del Tribunal Supremo que en los últimos años han tratado de la delimitación de competencias entre órganos administrativos y jurisdiccionales lo hicieron con ocasión de resoluciones administrativas de este carácter. Y en esta solución vemos un elemento valioso que debe ser tenido en cuenta si se quiere resolver este problema no sólo con criterios dogmáticos, sino también de eficacia práctica.

Una clasificación muy matizada de la materia contenciosa laboral con pretensiones

de esclarecer «la frecuente confusión tanto en el orden doctrinal, como en el forense, y a veces incluso en el legislativo» es la contenida en las sentencias de 21 de febrero de 1969 y 29 de noviembre del mismo año, ambas referidas a supuestos de hecho distintos, pero con una doctrina legal esencialmente, casi literalmente, idéntica. Las dos redactadas por el mismo ponente. Para mayor claridad los párrafos entrecuadrados sin cita expresa se refieren siempre a la segunda de ellas.

El juzgador estima conveniente «partir técnicamente de la existencia de dos sistemas de aplicación general a las relaciones jurídicas surgidas por razón del nexo creado por la función humana del trabajo; uno en referencia al sistema general del Derecho privado...; y otro sistema, referido al sistema general del Derecho público». Dentro del sistema del Derecho público o de la actividad administrativa realiza una subdivisión «puesto que de un lado se establece la actividad administrativa como tal, en su función característica encaminada a los fines propios de la reglamentación en el orden laboral; y de otro la actividad de esa misma Administración en un muy especial matiz simplemente tutitivo de los derechos y obligaciones de los trabajadores en sus relaciones laborales». De acuerdo con los criterios expuestos distingue tres grupos:

A) *Relaciones jurídicas surgidas por razón del nexo creado por el trabajo dentro del sistema del Derecho privado.* Esta materia está claramente atribuida a la jurisdicción laboral.

B) *Relaciones jurídicas consecuencia de la actividad de la Administración Pública en su función característica dentro del Derecho público.* Dentro de este área típicamente administrativa se inscriben expresamente las «normas que crean o imponen cargas o deberes impositivos o recaudatorios de seguridad social, mutualismo, aplicación de sanciones por meras infracciones reglamentarias o relacionadas con la seguridad en el trabajo, o vigilancia en el cumplimiento de los requisitos contables o documentarios o en la normativa de horarios y demás materias en que la Administración en virtud de disposiciones legales o reglamentarias actúe con arreglo al Procedimiento administrativo». En relación con estas materias la Administración actúa con «plena competencia».

C) *La actividad tutitiva de la Administración en función supletoria y complementaria de la actividad privada en aquellos casos en que bien fuere por desidia o por ignorancia de sus derechos, o bien por el temor de ejercitarla, o por otras con causas sociales, el tema de que se trate no ha sido objeto del adecuado tratamiento.* En estos supuestos de la Administración no resuelve, sino que se limita a poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales.

No creemos que la sentencia haya logrado el propósito de acabar con el confusio-nismo que denuncia. La distinción entre normas de Derecho público y de Derecho privado que se toma como punto de partida, aun constituyendo una de las más utilizadas en el ámbito jurídico, no es ni mucho menos de las más claras. La clasificación en los tres grupos citados muestra su inconsistencia al examinar la relación de materias que se enumeran como encuadradas en el «área típicamente administrativa». Las normas que imponen cargas de Seguridad Social a los sujetos de un contrato de trabajo se basan en la existencia de dicho contrato. Cuando un inspector de trabajo levanta un acta

de liquidación por falta de afiliación a la Seguridad Social de un trabajador, está afirmando de manera inequívoca la existencia de un contrato de trabajo, declaración típica, si las hay, de competencia de la Magistratura. Ello no quiere decir que ni el inspector que levanta el acta ni la autoridad laboral que la falla se irroguen la competencia que sólo a los organismos jurisdiccionales corresponde.

Tampoco está claro que deba entenderse por «meras infracciones reglamentarias». Muchos derechos individuales de los trabajadores aparecen recogidos en normas reglamentarias.

Más extraño todavía resulta que se atribuya a la Administración «plena competencia» en materia de horarios y jornada (ambos conceptos en la sentencia de 21 de febrero de 1969, sólo el primero en la de 29 de noviembre de 1969). Resulta paradójico que la primera de las dos sentencias citadas niega competencia a la Administración laboral y anula sus actuaciones precisamente en una cuestión que parece de horario y jornada. El fondo del asunto contemplado en esta sentencia era el de la validez de un acta de la Inspección de Trabajo levantada por dos motivos independientes entre sí: la amortización de vacantes existentes en la plantilla sin autorización de la Delegación de Trabajo (extremo en el que se declara la validez del acto recurrido) y el hecho de que los trabajadores citados en el acta no disfrutaban de la media hora de descanso dentro de cada turno en el que prestan jornada de ocho horas seguidas, por lo que se consideraba infringida la Orden de 8 de mayo de 1961. Si esta cuestión no entra dentro de la materia de horarios y jornada hemos de concluir, por lo menos, que no es nada claro dicho concepto. Además han sido dictadas varias sentencias por la Sala IV del Tribunal Supremo que declaran la materia de jornada de trabajo excluida del ámbito de competencia de la Administración laboral. En la de 9 de mayo de 1970 se dice que el conflicto planteado «envuelve una cuestión o conflicto promovido en la rama social del Derecho, ya que se ventila materia tan típicamente laboral cual la de jornada y descanso».

El examen de las anteriores sentencias nos hace recordar doctrina muy autorizada que calificó de fallidas las tentativas de delimitación de competencias siguiendo el criterio de la división de materias (2).

Cualquier solución razonable al problema de la competencia de la Administración laboral ha de afrontar con éxito la realidad de la existencia de una jurisdicción de Trabajo y de unos órganos administrativos con una función tuitiva. La primacía de aquélla debe afirmarse enérgicamente. Las excepciones a este principio deben respetarse, pero resulta tarea difícil tratar de encontrar justificaciones dogmáticas. Probablemente en muchos supuestos tampoco existen razones de peso de carácter práctico. Pero esta postura no tiene por qué conducir a la doctrina frecuentemente sustentada por el Tribunal Supremo en los últimos años de minimizar y en ocasiones virtualmente negar la función tuitiva de la Administración laboral, que se realiza básicamente a través de

(2) Cfr. ALONSO OLEA: *La materia contenciosa laboral*. 2.ª edición. Sevilla, 1967, página 100.

la Inspección de Trabajo (3). Tal doctrina está en contradicción con la legalidad vigente y sus consecuencias prácticas pueden ser perjudiciales. En esta línea se encuentran las sentencias que vamos a considerar.

En primer lugar la de fecha 20 de febrero de 1969. La cuestión de fondo debatida se refería a la interpretación del artículo 135 de la Ordenanza laboral de la Industria Hullera aprobado por Orden de 18 de mayo de 1964 que reproduce el contenido del artículo correspondiente de la anteriormente vigente, concretamente si la Empresa está obligada a suministrar carbón a los pensionistas durante un período de paro colectivo. La Magistratura de Trabajo de Oviedo en sentencia de 14 de julio de 1964 declaró que esta obligación tiene vigencia de las épocas de normalidad, pero no en las circunstancias excepcionales de paro colectivo. Con posterioridad la Inspección de Trabajo levantó acta por considerar que la falta de suministro de carbón a un pensionista distinto del que motivó la sentencia citada, constituía infracción sancionable. El acta fue confirmada y el Tribunal Supremo anuló las actuaciones por falta de competencia *ratione materiae*. De una manera rotunda se declara la nulidad del acto recurrido por falta de competencia y al mismo tiempo se vierten expresiones ambiguas que parecen dar a entender que la Administración debió respetar la sentencia de la Magistratura de Trabajo. No se alude, sin embargo, al elemento subjetivo de dolo o negligencia implícito en toda imputación de responsabilidad y que podía estimarse inexistente en la conducta de la Empresa sancionada. Vamos a referirnos separadamente a las tres cuestiones apuntadas:

1.º Competencia de la Delegación de Trabajo. La Jurisprudencia en numerosas sentencias —entre otras en la misma que comentamos— distinguía una competencia específica de las Delegaciones de Trabajo, basada en normas concretas que se la atribuyen con exclusividad, y otra competencia genérica resultado de la actividad tuitiva que en el ámbito laboral con carácter general tiene encomendada. En el primer caso nos encontramos ante supuestos excepcionales, recogidos como tales en el artículo 1.º, 1 de la ley de Procedimiento laboral, que presentan problemas jurídicos y prácticos abundantes, pero que nunca han sido puestos en duda.

Distinto es el supuesto de la actuación administrativa en virtud de las facultades tuitivas que ostenta y que le posibilitan para conocer del cumplimiento de cualquier norma laboral o de Seguridad Social, si bien sólo sea con carácter prejudicial (4).

El incumplimiento de una norma laboral puede llegar a examen de la autoridad laboral a través de una doble vía: la reclamación o la mera consulta formulada por los interesados o el acta levantada por la Inspección de Trabajo. La mayoría de las sentencias del Tribunal Supremo que han abordado el problema de la competencia de la autoridad laboral se referían a supuestos incluidos en el primer miembro de la disyuntiva que hemos planteado. Una reclamación de pago de horas extraordinarias, por

(3) MONTROYA MELGAR: *Jurisdicción y Administración de Trabajo*. Madrid, 1970, página 133.

(4) Cfr. RODRÍGUEZ PIÑERO: «Cuestiones laborales previas en el proceso administrativo», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 82, 1969.

ejemplo, es claro que debe plantearse ante la Magistratura y no ante la Delegación de Trabajo. Ello es lógico dado que la jurisdicción de trabajo es la única competente para conocer de los conflictos individuales que se promuevan en la rama social del Derecho y la autoridad laboral no puede realizar declaraciones de derechos individuales. Pero si un inspector de Trabajo en el ejercicio de sus funciones, obrando de propia iniciativa o no, comprueba que en una Empresa se realizan horas extraordinarias que no son correctamente remuneradas, de acuerdo con la legalidad vigente no se ve razón alguna de carácter legal y menos de carácter práctico que le impidan levantar un acta de infracción. La ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo de 21 de julio de 1962 en su artículo 1.º responsabiliza a este Cuerpo del «cumplimiento adecuado del ordenamiento jurídico laboral, de Seguridad Social, de migración y de empleo, fiscalizando su cumplimiento por las personas obligadas, a las que informará debidamente, y exigiendo en su caso la responsabilidad pertinente. Y el artículo 3.º enumera las cuestiones abarcadas por la función inspectora que son prácticamente la totalidad de las comprendidas dentro del ámbito laboral —conviene retener que se enumeran expresamente las retribuciones del trabajador— indicándose que la función inspectora comprende la «propuesta de adopción de medidas correctoras y de sanción adecuada en su caso». Sabido es que las actas de Inspección de Trabajo inician el procedimiento sancionador por infracción a la legislación laboral.

Ante prescripciones tan terminantes no comprendemos los razonamientos legales que pretenden justificar la restricción de la esfera de actuación de la Inspección de Trabajo, y consecuentemente de la autoridad laboral que ratifica sus actuaciones, distinguiendo entre conflictos entre empresarios y trabajadores y aquéllos en los que son partes empresarios frente al Estado. Esta clasificación carece de sentido, porque en los primeros puede introducirse el Estado en virtud de la función de tutela a él encomendada por la ley y reconocida por la doctrina y la Jurisprudencia y porque los segundos suelen afectar de forma muy directa a los trabajadores. La legislación laboral ostenta carácter de orden público, cuya defensa está encomendada al Estado, y por ello cualquier infracción de sus normas implica un conflicto entre Estado e infractor. La amplitud de funciones atribuidas a las Delegaciones y a la Inspección de Trabajo hace que prácticamente cualquier conflicto pueda ser planteado ante las mismas (5). Solamente queda, al margen de la intervención administrativa los pactos privados por encima de las normas imperativas que imponen condiciones mínimas (6). Así lo entendemos, aunque doctrina muy autorizada sostiene que la Inspección de Trabajo es competente para levantar actas de infracción por incumplimiento de meras estipulaciones contractuales (7).

Por otra parte difícilmente caben situaciones de infracción a las normas laborales que no impliquen un conflicto existente o posible entre empresario y trabajador, o dicho

(5) Cfr. ALONSO OLEA: *La materia contenciosa laboral*. 2.ª edición. Sevilla, 1967, página 95.

(6) Cfr. DIEGUEZ CUERVO: «Infracción normativa e incumplimiento contractual en materia de salarios», en *REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL*, núm. 73, 1967.

(7) Cfr. MONTÓYA MELGAR: *Jurisprudencia y Administración de Trabajo*. Madrid, 1970, página 123.

de otra manera, que no suponga un perjuicio para éste. Lo que ocurre es que este perjuicio unas veces es susceptible de una valoración monetaria, mientras que otras no puede concretarse en una cifra exacta. Por ejemplo, las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo que tradicionalmente constituyen el campo más específico de actuación de la Inspección de Trabajo, están dictadas en defensa del trabajador del mismo modo que las que regulan el salario. El perjuicio irrogado a un trabajador que presta sus servicios en deficientes condiciones ambientales es tan real como si sufre merma en sus retribuciones salario. No vemos razón alguna que obste a una demanda ante la Magistratura solicitando que se exija a un empresario el cumplimiento de las normas sobre seguridad. Y si un empresario no entrega recibos de salarios a los trabajadores, no cabe argumentar que se trata de un conflicto entre empresario y Estado que para nada afecta a los trabajadores, pues es posible que efectivamente a un determinado trabajador le resulte indiferente, pero ello no desvirtúa el hecho de que con el cumplimiento de este requisito se evitan muchos fraudes a los trabajadores y que muchas reclamaciones en conciliación sindical o ante la Magistratura se hubieran solucionado fácil y justamente. Cuando un trabajador es despedido y tiene que probar ante la Magistratura las remuneraciones que venía percibiendo, comprende que los recibos de salarios no es una mera imposición administrativa, ajena a sus intereses, que sólo pueda engendrar conflictos entre el Estado y el empresario.

Pretender reducir la intervención administrativa a aquellos supuestos en que no exista ningún interés contrapuesto entre empresario y trabajadores es tanto como negar la existencia misma de la Inspección de Trabajo, organismo a través del cual se lleva a cabo básicamente la acción tuitiva de la Administración laboral (8). Es radicalmente errónea cualquier visión de los inspectores de Trabajo como funcionarios cuya finalidad sea vigilar y hacer cumplir las obligaciones de las Empresas para con el Estado y que deben inhibirse en las cuestiones que afecten a empresarios y trabajadores para que las solventen en la Magistratura de Trabajo. La Inspección de Trabajo según la expresión legal de su ley Orgánica «tiene por objeto cumplir la exigencia social de desarrollar una acción constante y eficaz en defensa del trabajador y su familia mediante el cumplimiento adecuado del ordenamiento». Para que no haya lugar a dudas el Decreto de 11 de noviembre de 1943, recogido en el artículo 133 y siguientes del texto vigente de la ley de Procedimiento laboral, reconoce de una manera evidente a los inspectores de Trabajo la facultad de levantar actas y a los delegados de Trabajo la de sancionar las infracciones que suponen perjuicio económico para trabajadores nominativos señalados. El doble examen de la cuestión introducido por este Decreto puede ser, probablemente con razón, criticado pero no desconocido. Y si esto es así no alcanzamos a comprender la negación de competencia *ratione materiae* de la autoridad laboral para intervenir en el expediente administrativo iniciado por un acta de la Inspección de

(8) CABREZA BAZÁN: «El Estado ante los fenómenos laborales», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 77, 1968, califica a la Inspección de Trabajo de auténtico servicio de control administrativo de la normativa laboral emanada del Estado.

Trabajo que estima que una Empresa ha incumplido la legislación ocasionando con ello un perjuicio al trabajador.

En la sentencia de 20 de febrero de 1969 se afirma enérgicamente la falta de competencia *ratione materiae* de la Administración, si bien no se razona detalladamente el motivo. Solamente se dice que la autoridad administrativa «ni actúa con competencia genérica, en razón al ejercicio de su actividad tuitiva, ni con competencia específica como consecuencia de una norma concreta prevalente». Esta parquedad de razonamiento es tanto más extraña cuanto que reiteradamente el mismo alto Tribunal ha sostenido la competencia de la Inspección de Trabajo para levantar actas de infracción a normas similares a las que en el caso presente se juzgaron infringidas.

La autoridad laboral carece de jurisdicción para declarar derechos individuales. Los propios interesados pueden acudir al órgano jurisdiccional y también aquélla puede y debe remitir demanda de oficio, según establece con excelente criterio la sentencia de 25 de enero de 1969, antes comentada. Pero a lo que no puede renunciar es a su actuación de control del cumplimiento de la legislación laboral, a través de la Inspección de Trabajo (9).

2.º Efectos de la sentencia de la Magistratura en el procedimiento administrativo. La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1969, a diferencia de la de 23 de octubre de 1967 (10) no se refiere expresamente al principio de cosa juzgada como determinante de la nulidad del acto administrativo recurrido. Sin embargo, parecen aludir al mismo las siguientes expresiones: «Sentencia que goza de firmeza y cuyo alcance no puede desconocerse», «firme la expresada sentencia de la Magistratura de Trabajo, dictada en caso objetivamente igual —aunque a instancia de otro pensionista— y no pudiéndose frente a ella valorar sino un acto nulo de pleno derecho», «por la propia trascendente significación de la resolución judicial y la paralela inoperancia del acto administrativo que la desconoce, no es posible lícitamente entender en este procedimiento que haya existido infracción de leyes sociales». De acuerdo con el artículo 1.252 del Código civil resulta claro que no puede hablarse de cosa juzgada, ya que no existe identidad entre las personas. Por otra parte nadie se atrevería ni a insinuar que una sentencia de la Magistratura de Trabajo engendra jurisprudencia. Siendo esto así, ¿cuál es el sentido de la sentencia que comentamos cuando afirma que no puede desconocerse el alcance de la sentencia de la Magistratura de Oviedo? Si otro pensionista hubiera planteado la reclamación en distinta Magistratura que resultara competente por razón del lugar para conocer del litigio, ésta no se hubiera sentido vinculada por la de Oviedo y no hay motivo para pretender la vinculación de la Administración.

Nos parece obvio que la Administración no pueda conocer de una cuestión que goza del valor de cosa juzgada, del mismo modo que puede conocer de ella la propia Magistratura que dictó la sentencia y otra Magistratura cualquiera, pero no vemos razón

(9) Cfr. RODRÍGUEZ PIÑERO: Loc. cit., págs. 153 y 156 en nota.

(10) Cfr. SOLÉ ALMENGOL: «Sobre la dualidad jurisdiccional en materia de aplicación de las leyes de trabajo», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 79, 1968.

alguna para que los magistrados de Trabajo impongan sus interpretaciones a modo de fuente del Derecho ni a los restantes magistrados ni a la Administración Pública.

3.º Aun rechazando toda referencia a la cosa juzgada o a la vinculación de la Administración a la doctrina sentada en una sentencia de la Magistratura de Trabajo, encontramos razones que justifican, según nuestro criterio, el fallo dictado por nuestro más alto Tribunal. Las actas de la Inspección de Trabajo recogen infracciones que se sancionan administrativamente y toda infracción implica un acto objetivamente ilegal y la imputación de la responsabilidad del mismo a una persona, bien sea por dolo o por negligencia. No es aceptable un sistema de responsabilidad objetiva tan rígido que imponga penas aun cuando se demuestre suficientemente que no existió ninguna culpa. Desde esta vertiente creemos que debe enfocarse la actuación de la Administración en el supuesto que nos ocupa. La sentencia favorable obtenida por la Empresa minera no debe bastar para hacer inmovible la interpretación legal en la misma sustentada, pero sí para evitar en lo sucesivo cualquier sanción motivada por acomodar su conducta a aquella interpretación.

Debemos recalcar que el comentario de la presente sentencia en modo alguno da pie para negar la primacía de los pronunciamientos de la jurisdicción laboral, por ser la única competente para conocer los conflictos individuales que puedan plantearse en materia jurídico social. La Administración debe acatar aquéllos siempre que se ofrezca a su consideración de forma incidental alguna cuestión ya decidida por los organismos jurisdiccionales. Por ello estimamos correcta la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1970. La Magistratura de Trabajo calificó de mercantil el vínculo que unía a un determinado productor con su Empresa. Con posterioridad aquél promueve expediente de clasificación profesional ante la Delegación de Trabajo, la cual le otorga la categoría profesional que estima adecuada, reconociéndole indirectamente como parte de un contrato de trabajo. El Tribunal Supremo anula las actuaciones administrativas razonando certeramente que «la facultad de clasificación profesional se le atribuye al Ministerio de Trabajo y sus delegaciones ha de ejercerse, no sólo dentro del ámbito, propio de las Reglamentaciones laborales aplicables, sino sin pugnar, ni menos desconocer, los efectos de los pronunciamientos contenidos en fallos judiciales emanados de la jurisdicción especializada competente».

Sentencias que cercenan asimismo el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo son las citadas de 21 de febrero y 29 de noviembre de 1969. Ambas declaran nulas sendas actuaciones de la Inspección de Trabajo por defecto de competencia. El acta contemplada en la primera estimó infringida la Orden de 8 de mayo de 1961 por no otorgar a los trabajadores media hora de descanso dentro de la jornada continuada y además recoge como una segunda infracción la amortización de diez vacantes sin autorización de la Delegación de Trabajo (extremo en el que se declara ajustada a Derecho). La segunda acta se había levantado por no abonar a los trabajadores el mínimo del 25 por 100 en concepto de primas a la producción sobre el salario a que entendía tenían derecho con arreglo al Decreto de 17 de enero de 1963. Parece interesante recalcar que la declaración de incompetencia no afecta a una resolución de la autoridad laboral, en la solución de un litigio planteado ante ella por los propios interesados, sino a la actua-

ción de los funcionarios de la Inspección de Trabajo en el ejercicio de su función inspectora.

Ambas sentencias tienen sobre otras el mérito de reconocer con realismo la existencia de situaciones en que los interesados no presentan una demanda en la Magistratura de Trabajo como sería deseable de acuerdo con criterios de estricta técnica procedimental, «por desidia, o por ignorancia de sus derechos, o bien por el temor de ejercitarla, o por otras con causas sociales». Estas situaciones son precisamente las que justifican la intervención de la Inspección de Trabajo. Una reiterada jurisprudencia durante muchos años ha reconocido las facultades de la Inspección de Trabajo para levantar las denominadas actas de perjuicios económicos en base a las normas orgánicas de la Inspección y al Decreto de 11 de noviembre de 1943 (11). El procedimiento que siguen estas actas adolece de un defecto consistente en el examen que de la cuestión realizan sucesivamente los órganos administrativos y jurisdiccionales, con la posibilidad de que los segundos sustenten distinto criterio cuando ya el acta es firme. Resulta imprescindible un tratamiento legal del problema que elimine esta posibilidad, pero mientras no se modifique la legislación, habrá que respetarla. Las sentencias que comentamos, a pesar del reconocimiento expreso de la actividad tuitiva de la Administración, al anular los actos administrativos por defecto de competencia, están decretando como secuela lógica la paralización de la actuación inspectora, ya que la Inspección de Trabajo únicamente puede promover la actuación de los organismos competentes a través de un procedimiento sancionador, excepto en los contados casos en que así lo determine una norma expresa.

Si se le niega competencia para levantar acta por infracción a la legislación social en general, automáticamente se le cierra el camino para promover eficazmente el cumplimiento del ordenamiento cuyo control le está encomendado por disposiciones del máximo rango legal. De poco sirve que el Tribunal Supremo declare que tales actas deben ser remitidas directamente a la Magistratura, pues para cursarlas no existe más procedimiento que el regulado por el Decreto de 11 de noviembre de 1943, el cual exige como requisito previo la firmeza de la resolución administrativa.

El defecto de incompetencia de jurisdicción releva al juzgador del examen del fondo del asunto. Sin embargo, resulta especialmente interesante en las sentencias estudiadas el tercero y segundo considerandos, respectivamente. Se afirma que para imponer una sanción por incumplimiento de la legislación laboral «hace falta que la Empresa obrara con conocimiento claro de la infracción de una norma». Al margen de que una interpretación rígida de esta expresión pudiera no armonizar con el contenido del artículo 2.º del Código civil, estimamos que por lo menos resulta extraordinariamente peligrosa la tesis de cualquier oscuridad en la disposición aplicable impide un procedimiento

(11) En fecha reciente, la sentencia de 27 de noviembre de 1969, ante la alegación de incompetencia de la Inspección de Trabajo en materia de salarios declara que lo efectuado «en el ejercicio del cometido inspector no fue resolver un conflicto individual de trabajo... sino que comprobada la existencia de un productor insuficientemente retribuido se levantó la oportuna acta de infracción, base a la vez de la imposición de multa... y de estimación del perjuicio a los efectos de la subsiguiente acción oficial.»

JURISPRUDENCIA

sancionador. Una norma puede parecer de una claridad meridiana a unas personas y confusa a otras. Cualquier magistrado, funcionario o profesional que maneje la legislación laboral en contacto directo con empresarios y trabajadores dará fe de ello. De imponerse esta tesis todas las actas serán impugnadas con la alegación de que caben distintas interpretaciones de la sustentada por el inspector. Por supuesto también aquellas que recogen infracciones a normas de las que las sentencias que comentamos estiman de competencia específica de la Administración laboral. La posibilidad de que un precepto sea presentado como oscuro únicamente para alcanzar pronunciamientos sobre competencia para conocer de una determinada cuestión litigiosa es admitida por el propio Tribunal Supremo en sentencia de 11 de abril de 1970, si bien en este caso las circunstancias eran completamente distintas, ya que la oscuridad del precepto, concretamente un convenio colectivo justificaría la intervención de la autoridad laboral. Pero en este caso categóricamente se califica de «subterfugio» el que los interesados presentan como dudoso un texto legal que a juicio de nuestro más alto Tribunal no necesitaba ninguna interpretación aclarativa. Lo cierto es que la Inspección de Trabajo debe controlar el cumplimiento de la legislación laboral al margen de que sus preceptos sean claros o dudosos.

ALFONSO VINUESA ALADRO