

1.—*Catalana de Gas y Electricidad, S. A., contra Resolución de la Dirección General de Trabajo. Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de junio de 1949 («B. O. del E.» núm. 275, de 2 de octubre de 1949).*

No es la primera vez que ante la jurisdicción de agravios se suscita el problema de si son revisables ante ella las resoluciones dictadas por la Administración central sobre materias del Derecho social o laboral. Sabido es que una serie de normas jurídicas, que no es este el lugar de exponer, sustraen de la competencia de las Magistraturas de Trabajo determinados conflictos individuales que se producen entre los elementos personales de la relación jurídico-laboral, para someterlos a la decisión de órganos gubernativos, normalmente constituídos por los Delegados de Trabajo, en primera instancia, y por las Direcciones Generales de Trabajo o de Previsión, en alzada.

Precisamente una de las materias en que esto ocurre está constituida por las cuestiones relativas a la clasificación profesional de los trabajadores, respecto de las cuales dispone la Orden ministerial de Trabajo de 29 de diciembre de 1945 que siempre que un trabajador, en determinadas circunstancias, estime que la categoría que tiene asignada (por su patrono o empresa) no corresponde a la función que efectivamente realiza, podrá reclamar ante la Delegación de Trabajo su adecuada clasificación profesional (art. 1.º), siendo recurrible el acuerdo que por ésta se dicte ante la Dirección General de Trabajo (art. 5.º), y sin que contra la resolución dictada por ésta quepa recurso alguno (art. 6.º).

Pues bien: el hecho es que resoluciones dictadas por la Dirección General de Trabajo en materia de clasificación profesional han sido recurridas en agravios y han forzado al Consejo de Ministros a enfrentarse con el problema de

El recurso de agravios y los conflictos laborales.

Había dicho ya el Consejo de Ministros, de conformidad con el de Estado, que, constando en el expediente que el recurrente carecía de la condición de funcionario público, poseyendo, por el contrario, la de trabajador o productor al servicio de un establecimiento fabril del Estado, y que la cuestión suscitada versaba sobre la aplicación de una Reglamentación Nacional de Trabajo, no podía sostenerse la tesis de que el problema debatido lo fuera de personal, ni aun teniendo en cuenta el amplio significado que la jurisprudencia había dado en este punto a los artículos 3.º y 4.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 (1).

El acuerdo citado fué confirmado en su doctrina por otros muchos posteriores, en los que se insiste en que a la noción de personal «no puede dársele el valor, a todas luces desorbitado, de que bajo ella se comprendan cuestiones como las laborales, completamente ajenas a la finalidad y sentido del recurso de agravios», y en que, por muy lato que sea el significado que a tal término se asigne, no puede abarcar «los vínculos que se establecen entre las Compañías privadas y sus productores, ya que ni unas ni otros son personal de la Administración» (2).

En los casos a que nos venimos refiriendo recayó sobre el recurso una resolución declarando su improcedencia; el hecho de que fuera éste el fallo dictado —y no el de desestimación— aludía ya a la falta en aquél de un presupuesto procesal. El acuerdo que comentamos precisa que la declaración de improcedencia se encuentra basada en el defecto de competencia del órgano decisor.

Efectivamente, el objeto de la impugnación en el recurso de agravios está constituido por las resoluciones de la Administración central en materia de personal; si previamente se sienta la tesis —acertada, evidentemente— de que las cuestiones laborales no son de personal, es forzosa la conclusión de que el órgano decisor de aquel recurso no puede, en cuanto tal, entrar a conocer sobre materia no comprendida dentro del ámbito del mismo. Quizá más que de una falta de competencia, de lo que se trata es de una auténtica falta de jurisdicción, aunque se emplee la expresión defectuosa, pero sancionada por nuestros textos fundamentales de Derecho procesal, de «incompetencia de jurisdicción».

(1) Acuerdo de 2 de julio de 1948 (B. O. E. de 19 de septiembre de 1948); he aquí su tenor literal: «la cuestión suscitada no es una cuestión de personal recurrible en agravios al amparo del artículo 4.º de la Ley de 18 de marzo de 1944; pues aunque la noción de personal a que la citada Ley hace referencia, según doctrina reiterada, sea más amplia que la usual de funcionarios públicos, no lo es tanto que se extienda a abarcar problemas y relaciones jurídicas, las laborales, que desde hace largo tiempo tienen en nuestro ordenamiento jurídico otros cauces y otros organismos, así gubernativos como jurisdiccionales, para su examen y decisión».

(2) En tal sentido, por ejemplo, el acuerdo de 22 de abril de 1949 (B. O. E. de 15 de junio de 1949).

2.—*Ybarra y Vives contra Orden del Ministerio de Trabajo. Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 1949 («B. O. del E.» número 287, de 14 de octubre de 1949).*

Ha venido declarando el Consejo de Ministros, de conformidad con los dictámenes del Consejo de Estado, que, según lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley de 18 de marzo de 1944, denegado por silencio administrativo el recurso de reposición, por el transcurso del plazo legal de treinta días hábiles desde el siguiente al en que fué interpuesto sin que sobre el mismo recayera resolución expresa, quedaba automáticamente abierto el plazo, asimismo legal y también de treinta días hábiles, para interponer el recurso de agravios. Al propio tiempo, una reiterada doctrina ha sentado la tesis de que, caducados por su estéril transcurso aquellos plazos, la aparición de tardías resoluciones del recurso de reposición (y son resoluciones tardías aquellas que surgen después de transcurridos los treinta días del silencio administrativo) ni los rehabilita ni los prorroga. Esto es: a los efectos del recurso de agravios, la resolución extemporánea del recurso de reposición carece de relevancia (1).

Tal doctrina pudo mantenerse en su integridad y sin salvedad de ningún género en tanto las resoluciones expresas y extemporáneas del recurso de reposición se limitaban a denegarlo, viniendo así a confirmar el acuerdo recurrido e insistiendo, en definitiva, sobre una desestimación que ya se había producido por virtud del silencio administrativo. Pero el problema se planteó en términos enteramente diversos cuando aquellas tardías decisiones sobre el recurso de reposición lo estimaban en todo o en parte, revocando o modificando la resolución impugnada; y esta es, precisamente, la cuestión que viene a resolver el acuerdo comentado, distinguiendo entre

Efectos procesales y efectos sustantivos de la estimación fuera de plazo del recurso de reposición.

En cuanto a los primeros, se reitera la tesis que ya ha quedado expuesta: carencia de virtualidad en la decisión estimatoria del recurso de

(1) En tal sentido los acuerdos del Consejo de Ministros de 21 de enero de 1948 (B. O. E. de 27 de julio de 1948); 9 de julio de 1948 (B. O. E. de 28 de agosto de 1948); 21 de enero de 1949 (B. O. E. de 3 de marzo de 1949), entre otros muchos. En uno de los «considerandos» del acuerdo citado en segundo lugar se dice terminantemente que «es doctrina inconcusa por lo reiterada, la de que la aparición de una tardía resolución denegando la reposición solicitada no hace renacer un derecho, el de recurrir en agravios, que ya ha caducado o decaído por el estéril transcurso del tiempo legalmente establecido para ejercitarlo».

reposición, exactamente igual que si hubiera tenido contenido denegatorio.

Respecto de los segundos, en cambio, se afirma que la decisión posee «una virtualidad evidente en el orden sustantivo», hasta tal punto que determina la falta de objeto del recurso de agravios «al dirigirse (el recurso de agravios) contra una disposición anulada y carente de efectos».

En realidad, al enfrentarse el Consejo de Estado —el acuerdo está tomado de conformidad con su dictamen— con la cuestión que estamos glosando, pudo optar por una de estas dos soluciones:

1.ª Llevar a sus últimas consecuencias la doctrina de la carencia de efectos de las resoluciones dictadas fuera de plazo. Entender que, interpuesto en tiempo y forma el recurso de agravios, la competencia quedaba automáticamente trasladada al Consejo de Ministros, por quien debía decidirse a la vista de las actuaciones que precedieron a aquella interposición, haciendo caso omiso de las resoluciones que la Administración dictara extemporáneamente sobre el recurso de reposición.

2.ª La adoptada por el acuerdo de 27 de mayo de 1949, objeto de este comentario.

Aun siendo la cuestión muy opinable, nos parece que el Consejo de Estado ha caminado por la vía más técnica y, a la vez, más práctica. Por la más técnica, porque indudablemente la pretensión que el recurso de agravios tiene por base es una pretensión de impugnación, cuyo objeto está constituido por la resolución o acuerdo que se estima lesivo; desaparecido tal acuerdo o resolución por su anulación o revocación, desaparece el objeto de la pretensión deducida, lo que equivale a la desaparición de ésta, dejándose así sin base al recurso. La más práctica, porque no conviene en forma alguna sustraer o limitar a la Administración la facultad de que ésta vuelva sobre sus acuerdos si los estima lesivos o ilegales, estando siempre amparado el eventual perjuicio que a tercero pueda causar tal revocación por la posibilidad de que éste, por su parte, acuda ante el Consejo de Ministros utilizando la propia vía del recurso de agravios.

3.—*Espiniella y Luaces contra Orden del Ministerio de Industria y Comercio. Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1949 («B. O. del E.» núm. 158, de 7 de junio de 1949).*

La naturaleza y hondura de los problemas que sucesivamente se van planteando y resolviendo prestan a este acuerdo un extraordinario interés; en especial a sus seis primeros «considerandos», en los que se acomete, a los efectos del recurso de agravios, ciertamente, pero razonán-

dose sobre bases y principios sustanciales de Derecho administrativo, el estudio de los siguientes temas :

A) *El concepto de funcionario público.*

No desconoce el acuerdo comentado, y se cuida de hacerlo constar así, que «el concepto de funcionario o empleado público es uno de los más imprecisos del Derecho administrativo, siendo múltiples, y en ocasiones divergentes, los criterios doctrinales, y vagos y no definidores los textos normativos de nuestro Derecho». Pero, esto no obstante, entiende que el dato sustancial está constituido por el ejercicio de funciones públicas; dato que sumado a los de la existencia de una categoría administrativa típica, como lo es la de jefe de Negociado, acreditada, además, por su constancia en un título, y de un nombramiento conferido por Orden ministerial, previo un procedimiento, el de concurso, que, aparte de haber sido establecido por disposiciones reglamentarias, constituye uno de los medios normales de selección de funcionarios, lleva al acuerdo a la conclusión de que se halla en presencia de un funcionario público. Si bien, con gran cautela, se hace la salvedad final, que viene a reiterar una doctrina constantemente sentada por decisiones resolutorias de recursos de agravios, de que el concepto de personal a que el artículo 4.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 se refiere es más amplio que el de funcionario público.

B) *Amovilidad e inamovilidad de los funcionarios.*

En este punto la doctrina del Consejo de Estado, de conformidad con cuyo dictamen se adoptó el acuerdo que glosamos, es terminante: inamovilidad, en su más propio sentido, «quiere decir tanto como nombramiento *sine die* de un funcionario cuyos servicios se prevén continuados sin interrupción hasta que llegue la edad de la jubilación o del retiro, salvo que una imprevista contingencia venga a impedirlos y siempre que no se incurra en falta de las que, previo expediente, llevan reglamentariamente aparejada la sanción de separación». Y la consecuencia que de este concepto de inamovilidad se extrae está expresada en los mismos categóricos términos: es amovible aquel funcionario cuyo nombramiento se sujeta a la condición de que existan o subsistan unas determinadas necesidades del servicio. Naturalmente, el acuerdo se refiere a la inamovilidad típica o en cuanto al empleo («inamovilidad en su sentido propio», es la expresión que concretamente emplea); a aquella que hace frase corriente en nuestra terminología administrativa la que «el funcionario se halla en posesión de su empleo», y que encuentra su formulación más clara en la Ley constitutiva del Ejército, al hablar de los empleos militares como una propiedad de aquel a quien se han otor-

gado. Y no aborda, por ser a sus efectos innecesario, el problema, también delicado y difícil, de la llamada inamovilidad relativa o en cuanto al lugar.

C) *Las sanciones de separación del servicio; competencia respectiva del Tribunal Supremo y del Consejo de Ministros.*

La doctrina del acuerdo comentado puede resumirse en este punto del modo siguiente: al establecer el art. 3.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 la reserva en favor de la jurisdicción contencioso-administrativa de las resoluciones de la Administración central que impliquen separación del cuerpo o del servicio, siempre que estén dictadas como sanción que exija expediente administrativo seguido contra empleados o funcionarios inamovibles según Ley, y disponer el art. 4.º que «las resoluciones de la Administración central en materia de personal que quedan excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa sólo serán revisables mediante recurso de agravios ante el Consejo de Ministros, quedaron atribuídos a la competencia de éste, entre otros, dos tipos de resoluciones:

1) Todas aquellas en virtud de las cuales se impongan a funcionarios públicos que gocen de inamovilidad legalmente establecida cualesquiera sanciones, salvo la de separación del cuerpo o servicio; y

2) Todas aquellas otras mediante las que se corrija a funcionarios públicos amovibles con cualesquiera sanciones, incluida la separación del servicio.

Es decir, según la doctrina del Consejo, y nos parece que en este punto se ha aprehendido el verdadero espíritu de la Ley de 18 de marzo de 1944, el motivo de la competencia reservada al Tribunal Supremo se halla no tanto en la gravedad de la sanción (separación) como en la entidad del derecho administrativo protegido (inamovilidad del funcionario); y ello explica el que la separación tenga o no acceso a lo contencioso según que haya sancionado con ella, respectivamente, a quien goce o a quien carezca de la inamovilidad.

Por supuesto, todo cuanto en este apartado queda dicho se refiere a las sanciones que no sean impuestas como consecuencia de expedientes de depuración y responsabilidades políticas, materias que, como pertenecientes al orden político o de gobierno, se excluyen de la jurisdicción contencioso-administrativa por la Ley de 18 de marzo de 1944; y de la de agravios, por la propia Ley, según la interpretación que se ha dado a la misma por numerosos acuerdos del Consejo de Ministros a través de una interesante jurisprudencia, cuyo examen excede de los límites de este breve comentario.

4.—*Porras Porras contra Acuerdo del Consejo Supremo de Justicia Militar. Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de noviembre de 1949 («B. O. del E.» núm. 39, de 8 de febrero de 1950).*

Uno de los principios fundamentales que presiden la regulación que de las pensiones hace el texto básico en esta materia de nuestro ordenamiento jurídico positivo, el Estatuto de Clases Pasivas, es el de la distinción entre haberes pasivos ordinarios y haberes pasivos extraordinarios; los primeros se conceden en contemplación de circunstancias normales u ordinarias, y los segundos se otorgan en vista de acaecimientos que escapan al acontecer normal de la vida administrativa, y aun de la vida genéricamente —la muerte o inutilización en acto de servicio, por ejemplo—, y que, por ello mismo, dan lugar, no sólo a la elevación de la cuantía de las pensiones, sino a que se consideren innecesarios determinados presupuestos que, como la consolidación de un sueldo regulador o la existencia de un tiempo mínimo de servicios, se exigen inexcusablemente para los señalamientos de los haberes pasivos ordinarios.

Pues bien: una de las manifestaciones más interesantes del criterio de generosidad y amplitud del legislador en la concesión de pensiones extraordinarias se halla en la materia que es objeto del acuerdo comentado:

El concepto de familia beneficiaria en las pensiones extraordinarias según las normas del Estatuto de Clases Pasivas; los padres pobres como beneficiarios del haber pasivo.

A la percepción de las pensiones ordinarias —art. 87 del Estatuto— es llamada en último lugar, en defecto de viuda o hijos con derecho a pensión, la madre viuda, legítima o natural, siempre que, además del requisito esencial del estado de viudez, sea pobre en sentido legal; precisando el art. 198 del Reglamento de 21 de noviembre de 1927 que la condición de viuda en la madre ha de existir al tiempo del fallecimiento del hijo causante de la pensión, ya que «la madre que se halle casada al morir el hijo no tendrá derecho a pensión».

A la percepción de las pensiones extraordinarias, en cambio, son llamados en último lugar —art. 71 del Estatuto, redactado de conformidad con lo dispuesto en la Ley de 31 de diciembre de 1941— los padres, legítimos o naturales, en coparticipación, si viven ambos, o por entero el que sobreviva, siempre que tengan la condición legal de pobres.

Planteóse el problema de si fallecido el hijo de un primer matrimonio hallándose la madre casada en segundas nupcias, acreditaría ésta derecho a la pensión extraordinaria cuando, por fallecimiento de su segundo esposo, viniera a estado de viudez. La resolución recurrida se pronunció en sentido negativo, basándose en el ya citado art. 198 del Reglamento del Estatuto de Clases Pasivas; el acuerdo comentado revoca

aquella, y tras de invocar la distinción entre pensiones ordinarias y extraordinarias y declarar que para estas últimas hay que atenderse, en cuanto al concepto de familia, a lo establecido en el art. 71 del Estatuto, interpreta éste, sentando que, dado su tenor, «es irrelevante el hecho de que el estado de viudez de la madre solicitante se dé en el momento del fallecimiento del hijo causante o después de ocurrido este hecho»; y basa tal interpretación en las dos siguientes consideraciones:

1.^a Puesto que el art. 71 del Estatuto, supuesta siempre la existencia de la pobreza, concede el derecho a la pensión a ambos padres en coparticipación, bien claro está que su espíritu es el de suprimir la exigencia del requisito de la viudez, siendo, por tanto, ocioso el investigar si ésta ha devenido antes o después del óbito del hijo.

2.^a El preámbulo de la Ley de 31 de diciembre de 1941, en el que se expresa que la finalidad del cambio de redacción del art. 71 del Estatuto es lograr que no se frustre en la práctica el generoso designio «de impedir que puedan quedar sin auxilio económico los padres pobres de hijos que por las circunstancias de su fallecimiento hayan causado pensión extraordinaria»; resultaría contrario a tal finalidad el exigir el requisito de la viudez al tiempo del fallecimiento del hijo.

La doctrina es acertada; la Ley, si bien marca condiciones estrictas para que un determinado hecho o acto pueda ser considerado como generador del derecho a una pensión extraordinaria, es, por el contrario, cuando aquellas condiciones se dan, amplia y comprensiva en el reconocimiento de derechos, suprimiendo exigencias y requisitos para dejarlos reducidos, en el caso cuestionado, únicamente a dos: relación de parentesco —paternidad legítima o natural— y situación de pobreza.

MANUEL ALONSO OLEA

Letrado del Consejo de Estado

CRONICA ADMINISTRATIVA

