

# INFORMES Y DICTAMENES

## LA VIA GUBERNATIVA EN MATERIA LABORAL \*

351.83(46)

*El informe que, extraído de los Anales de la Dirección General de lo Contencioso, publica DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA plantea una cuestión normalmente irrelevante desde el punto de vista práctico, aunque desde el ángulo doctrinal adquiera una singular importancia al poner de manifiesto la incertidumbre existente respecto de la vigencia actual de las disposiciones legales sobre la materia.*

### Planteamiento

La vía gubernativa previa a las reclamaciones laborales contra el Estado o los organismos autónomos fue regulada por primera vez con carácter específico por la ley de 26 de septiembre de 1941, ya que anteriormente se regía por las normas generales del real decreto de 23 de marzo de 1886.

---

\* Ley de 26 de septiembre de 1941.—Ley de 24 de abril de 1958 (artículo 13).—Decreto de 4 de julio de 1958 (art. 50 y disposición final segunda).—Ley de 17 de julio de 1958 (arts. 145 y 146 y disposición final primera).

Los artículos 145 y 146 de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 modificaron ligeramente el sistema anterior, y su disposición final primera derogó expresamente la de 26 de septiembre de 1941. La ley de Procedimiento administrativo se publicó en el «Boletín Oficial» de 18 de julio, y entró en vigor el 1 de noviembre del mismo año, con arreglo a su disposición final octava.

Por otra parte, el artículo 13 de la ley de 24 de abril de 1958 dispuso que el ministro de Trabajo elevaría al Gobierno un texto refundido de las disposiciones reguladoras del Procedimiento laboral. Este texto fue aprobado por el decreto de 4 de julio

de 1958. En su artículo 50, dispone que las reclamaciones previas ante el Estado o los organismos autónomos se regirán por la ley de 26 de septiembre de 1941, y en la disposición final segunda, que quedan derogadas las disposiciones hasta ahora vigentes en las materias que son objeto de aquel decreto. Este se publicó en el «Boletín Oficial» de 7 de agosto siguiente.

Existen, por tanto, dos regulaciones distintas de la misma materia: la ley de 17 de julio de 1958 y el decreto de 4 de julio del mismo año, publicado después de aquella ley, y que se remite a la de 26 de septiembre de 1941.

### Exposición

Si el decreto de 4 de julio fuera un decreto ordinario, la contradicción no plantearía ningún problema, pero ese decreto tiene fuerza de ley, ya que se ha publicado en virtud de una autorización expresa concedida por el artículo 13 de la ley de 24 de abril de 1958. La jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoció rango de ley a las disposiciones dictadas por el poder ejecutivo por delegación del legislativo (S. de 3 de marzo de 1921, 16 de marzo de 1926..., etc.), aun antes de que el artículo 61 de la Constitución de 1931 autorizara expresamente esas delegaciones, hoy previstas en el artículo 26 de la ley de Régimen Jurídico. Por otra parte, el Tribunal Supremo ha reconocido implícitamente rango de ley al decreto de 4 de julio al declarar que ha derogado leyes anteriores, especialmente la de 22 de diciembre de 1949 (S. de 14 de octubre de 1959, 28 de enero de 1960..., etc.).

Sin embargo, las leyes por delegación han de ajustarse a los términos de la ley que concedió esa delegación. En el presente caso, el artículo 13 de la ley de 24 de abril de 1958 autoriza el Gobierno para publicar un «texto refundido de las disposiciones que regulan el procedimiento laboral». Por tanto, la autorización parece que se concreta a la ley de 24 de abril y a las disposiciones anteriores, a pesar de lo cual el decreto no recoge, al menos expresamente, esta limitación, ya que en su disposición final segunda declara derogadas todas las «hasta ahora vigentes» en la misma materia.

Aun así, el alcance de esta derogación no queda claramente establecido, ya que cabe la duda de si se refiere a las disposiciones vigentes: el 4 de julio, en que el decreto fue firmado por el Jefe del Estado; el 7 de agosto, en que se publicó en el «Boletín Oficial», o en el momento de su entrada en vigor.

Si, según tiene declarado el Tribunal Supremo (S. de 30 de agosto de 1924), los problemas que plantea la derogación del derecho anterior, sólo pueden resolverse investigando la voluntad del legislador, es evidente que, de las tres fechas (formación, publicación y entrada en vigor) habrá que atender a la primera. La ley existe una vez que ha sido elaborada por el órgano competente, en nuestro sistema jurídico, tan pronto como ha sido firmada por el Jefe del Estado, aunque su eficacia exija todavía la publicación, y normalmente el transcurso del tiempo señalado en el Código civil. La voluntad del legislador se ha formado ya, y no se modifica por algo tan aleatorio como la mayor o menor rapidez con que se inserte en el «Boletín Oficial». Por

tanto, a menos que el legislador haya dispuesto expresamente lo contrario, la nueva ley sólo derogará las anteriores a la fecha en que fue firmada por el Jefe del Estado.

En el caso que nos ocupa, el decreto de 4 de julio deroga las disposiciones de cualquier rango anteriores a dicho día, pero no las que el Jefe del Estado haya aprobado después, cualquiera que sea el orden en que se publiquen. Por tanto, no ha derogado las disposiciones contradictorias contenidas en la ley de 17 de julio de 1958, aunque la fecha de la publicación del decreto (7 de agosto) sea posterior a la de la ley (18 de julio).

Realmente, las diferencias entre la ley y el decreto son mínimas. La ley de 26 de septiembre de 1941 exigía que se presentaran dos ejemplares de la reclamación, de los que uno se devolvía al peticionario, mientras que la ley de Procedimiento administrativo se limita a ordenar que se entregue recibo al reclamante. El plazo para que la reclamación se entendiera desestimada era de treinta días hábiles, y hoy es de un mes natural.

La ley de 1941 no exigía que la demanda se interpusiera dentro de un plazo determinado, sino que se limitaba a disponer, en su artículo tercero, que la reclamación interrumpía la prescripción de las acciones laborales, y que el tiempo volvía a contarse de nuevo desde su denegación. Por el contrario, la ley de 1958 exige que la demanda se presente dentro de los dos meses siguientes a la denegación expresa o tácita (excepto en materia de despidos, en que el plazo se reduce a quince días), pero no dice nada acerca de los efec-

tos de la reclamación sobre la prescripción de las acciones laborales. Esta omisión no tiene trascendencia, ya que el artículo 1.973 del Código civil, aplicable a las acciones laborales, según tiene declarado el Tribunal Supremo (S. de 3 de enero de 1947), conduce a la misma solución que adoptaba la ley de 1941. En los despidos, el párrafo cuarto del artículo 50 del decreto de 4 de julio dispone que la reclamación suspende la caducidad de la acción, computándose, en caso de negativa, los días anteriores a la presentación de la reclamación y los posteriores a su denegación. Este precepto no ha sido derogado por la ley de Procedimiento administrativo, ya que ésta se limita a fijar el plazo para la presentación de la demanda, aunque normalmente la acción por despido habrá caducado antes que transcurra dicho plazo.

Finalmente, el artículo 50 del decreto de 4 de julio de 1958 dispone que la vía gubernativa previa a la laboral deberá agotarse con arreglo a la ley de 26 de septiembre de 1941 y a la orden de 13 de abril de 1944, aunque esta orden no se refiere para nada a la vía gubernativa, sino a la suspensión del procedimiento para consultar a la Dirección General de lo Contencioso, y, además, ha quedado modificada por el artículo 69 del propio decreto, dado que actualmente debe concederse al abogado del Estado plazo para consultar a la Dirección General, sin necesidad de que lo solicite. Ya el Tribunal Supremo, en su sentencia de 7 de julio de 1945, revocó otra anterior que incurría en la misma confusión y negaba al abogado del Estado el derecho a obtener la suspensión, entendiendo que esta prerrogativa había

sido suprimida por la ley de 26 de septiembre de 1941.

### Conclusión

El Tribunal Supremo no se ha pronunciado todavía sobre la vigencia de la ley de 26 de septiembre de 1941 o de los artículos 145 y 146 de la ley de Procedimiento administrativo, y probablemente tardará en hacerlo, ya que por la analogía que, según hemos visto, existe en lo esencial entre ambos preceptos, normalmente el recurso habrá de resolverse en la misma forma, cualquiera que sea el texto que se considere vigen-

te. Esta imprecisión podría resultar peligrosa por la necesidad de invocar en casación el precepto concreto que se estima infringido, pero el Tribunal Supremo, en su sentencia de 16 de mayo de 1960, ha aceptado la invocación conjunta de la ley de 26 de septiembre de 1941, del decreto de 4 de julio de 1958 y de la ley de Procedimiento administrativo, a pesar de su manifiesta incompatibilidad, con lo cual tal problema práctico ha quedado resuelto, si bien en una forma que hace todavía más improbable y más remoto un pronunciamiento concreto acerca de cuáles son, actualmente, las disposiciones vigentes en esta materia.