

# INFORMES Y DICTAMENES

## LA ORGANIZACION SINDICAL ANTE LA ADMINISTRACION PUBLICA

*La Organización Sindical española se encuentra en trance de ser dotada de un nuevo estatuto jurídico, de acuerdo con las directrices recientemente introducidas en nuestro ordenamiento fundamental. Junto a los grandes trazos que la nueva Ley Sindical dibujará, parece oportuno conceder atención aquí a otros aspectos, menos trascendentales pero que tienen también su importancia. Tal es el de ciertos aspectos de las relaciones jurídico-administrativas entre los organismos sindicales y la Administración del Estado, como son los contemplados en los dos dictámenes que siguen, extraídos de la Recopilación de la doctrina legal del Consejo de Estado.*

331.88:35(46)

El Sindicato Provincial de Transportes y Comunicaciones tiene personalidad y capacidad jurídica, encontrándose legitimado para ejercer el derecho de prioridad en la concesión de estaciones de autobuses, reconocido por la legislación específica de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera.

### ANTECEDENTES

Se deducen del dictamen.

### CONSULTA

La Organización Sindical española se halla inspirada en tres principios que, con expresa invocación del Fuero del Trabajo, están proclamados en la parte expositiva de la ley de 26 de enero de 1940: Unidad, Totalidad y Jerarquía. En consecuencia, el artículo 1.º de dicha ley establece que «la Organización Sindical de FET y de las JONS es la única reconocida

con personalidad suficiente por el Estado, quien no admitirá la existencia de ninguna otra con fines análogos o similares para hacer llegar hasta él las aspiraciones y necesidades que, en el orden económico y social, sean sentidas por los elementos productores de la nación». Sin embargo, la afirmación de que sólo la Organización Sindical tiene una personalidad suficiente como traspunto del principio de unidad, tiene un sentido de raíz política y no puede extremarse su interpretación hasta el punto de afirmar que el artículo 1.º no permite dotar de personalidad jurídica a otros organismos que pudieran estar insertos en la propia Organización Sindical. Y así, una serie de decretos posteriores, relativos a los distintos sindicatos nacionales, y en particular al decreto de 18 de junio de 1942, en relación con el Sindicato Nacional de Transportes y Comunicaciones, proclaman, sin que pueda plantearse problema alguno de ilegalidad, la plena personalidad jurídica de tales corporaciones de Derecho público.

Del mismo modo, la afirmación contenida en tales decretos de que los Sindicatos Nacionales constituyen la única organización con personalidad suficiente para ostentar la representación de los intereses de la producción del sector correspondiente, tiene, junto a una dimensión específica jurídica, un sentido político que reitera, en el plano de los Sindicatos Nacionales, el principio de unidad sindical, de suerte que ninguna otra organización que no sea el Sindicato Nacional, integrado en la Organización Sindical, podrá gozar de personalidad y representación de los intereses del sector en el ámbito nacional. Pero tampoco esta afirma-

ción puede extremarse hasta el punto de negar que otras entidades sindicales, vinculadas a ese Sindicato Nacional por una relación de jerarquía, tengan necesariamente que estar privadas de personalidad jurídica, pues aquella afirmación con personalidad suficiente tiene un sentido que debe afirmarse en relación con el principio de unidad y frente a otras organizaciones o entidades que pudieran surgir al margen de la Organización Sindical.

De otra parte, la ley de 6 de diciembre de 1940, que establece las bases de la Organización Sindical, viene a proclamar unos principios orgánicos que están muy lejos de permitir afirmar que en la Organización Sindical española exista, junto a los principios señalados de Unidad, Totalidad y Jerarquía, un principio de centralización, que es el que estaría implícito en la afirmación de que sólo los sindicatos nacionales disponen de personalidad jurídica suficiente.

Efectivamente, la Organización Sindical se articula en dos órdenes fundamentales de organismos: las centrales nacionalsindicalistas y los sindicatos nacionales. Las centrales nacionalsindicalistas, articuladas en formas diversas de organización local y adaptadas a las necesidades de nuestra geografía económica, agrupan a los productores allí donde la vida del trabajo se desenvuelve realmente. Los sindicatos nacionales llevan al Gobierno las necesidades y aspiraciones propias de cada ramo de la producción, y tienen la responsabilidad de hacer cumplir, en la esfera de su competencia, las normas y directrices que el Estado dicte como supremo rector de la economía. Conforme al artículo 3.º, a los organis-

mos sindicales corresponde la representación y disciplina de todos los productores, en la esfera de su competencia territorial o económica. El artículo 5.º establece que los sindicatos y hermandades sindicales locales «tendrán personalidad jurídica, como corporación de Derecho público, tan pronto figuren aprobados sus estatutos por la Delegación Nacional de Sindicatos y aparezcan inscritos en el registro que la misma establezca.» Es claro que el artículo 5.º, por su emplazamiento sistemático, se está refiriendo exclusivamente al sindicato de ámbito local, como lo acredita el párrafo 2.º del propio artículo, a cuyo tenor las «delegaciones provinciales de sindicatos darán cuenta de la constitución de aquellas entidades (sindicatos y hermandades sindicales locales) a los gobiernos civiles respectivos».

Es a partir del artículo 8.º cuando la ley se refiere a los sindicatos nacionales, a los que corresponde la ordenación económico-social de la producción, y cuyo reconocimiento oficial debe verificarse por decreto, acordado en Consejo de Ministros, conforme al artículo 11, en cumplimiento del cual se dictó, respecto del Sindicato Nacional de Transportes y Comunicaciones, el decreto de 18 de junio de 1942.

En consecuencia, es claro que las bases de la Organización Sindical parten de una doble diferenciación de los organismos sindicales, por razón del ámbito profesional y del ámbito territorial en que cada uno desarrolla sus funciones. El Sindicato Nacional, en el ámbito nacional, es el único que tiene personalidad jurídica suficiente, conforme al decreto de 18 de junio de 1942, pero sin que ello implique el desconocimiento o la ne-

gación de la personalidad jurídica que el artículo 5.º reconoce a los sindicatos y hermandades sindicales locales.

Finalmente, la relación de las funciones del Sindicato Nacional, que contiene el artículo 18 de la propia ley de 6 de diciembre de 1940, muestra que en su competencia no se hallan absorbidas las funciones que, por su localización territorial, están específicamente atribuidas a las entidades sindicales de carácter local.

Aunque la específica legislación de transportes por carretera, por su alcance limitado, no genera una atribución de personalidad jurídica a entidades que no la tuvieran en virtud de sus disposiciones orgánicas, es lo cierto que la legitimación que en la ley de 27 de diciembre de 1947 y en su reglamento de 9 de diciembre de 1949 se atribuye al Sindicato Provincial de Transportes y Comunicaciones, para el ejercicio del derecho de prioridad, que en el presente caso se cuestiona, no supone sino un reconocimiento específico que hace nuestra legislación de que tales sindicatos provinciales tienen capacidad para el ejercicio del derecho que por la ley se les atribuye.

Las objeciones fundamentales que se oponen a la argumentación hasta aquí seguida han sido sucintamente relacionadas al extractar las alegaciones invocadas por los peticionarios ante el alto cuerpo consultivo.

Si bien es cierto que las leyes de Bases constituyen, en esencia, un mandato al Gobierno, al que se fijan las condiciones con arreglo a las cuales debe ser articulada una disposición, no lo es menos que existan leyes de Bases que se vienen aplicando directamente, como la ley de

Bases de Sanidad, de 25 de noviembre de 1944. Pero es que, además, la ley de 6 de diciembre de 1940 es, más que una ley de Bases, una ley normal, que fija las bases de la Organización Sindical, como corrobora el hecho de que no se ha utilizado la técnica jurídica de las bases, sino que la ley aparece normalmente articulada.

Problema distinto es el de si la mejor aplicación de la ley requiere su desarrollo reglamentario. Esta línea argumental no puede obstar la eficacia *per se* de la ley, no sólo por razones de carácter general y abstracto, sino también porque no es cierto que, en el punto concreto que se ha planteado en el presente expediente, la ley de 1940 se halle falta de desarrollo reglamentario. El decreto de 17 de julio de 1943 dispone, en su artículo 2.º, que los sindicatos nacionales y las entidades sindicales menores gozarán de la personalidad propia que les reconoce el artículo 5.º de la ley de 6 de diciembre de 1940, y que, en consecuencia, su personalidad jurídica será plena para el cumplimiento de sus fines y tendrán patrimonio separado del general del Movimiento; y la orden de 24 de diciembre de 1944, que se refiere a la constitución, estructuración, patrimonio, inscripción e integración de los sindicatos verticales, reguló minuciosamente, en su capítulo V, la forma de llevar a efecto la inscripción de los sindicatos provinciales a efectos de cumplir los requisitos previstos en el artículo 5.º de la ley de 6 de diciembre de 1940, diferenciando la inscripción provisional, para control e integración de las entidades provinciales en el Sindicato Nacional, y la inscripción definitiva, cuya consecuencia es su «consideración

para el futuro como corporación de Derecho público a todos los efectos», y «que tendrá lugar cuando la Junta Nacional de la Organización haya enviado a las CNS las órdenes de montaje vertical y las instrucciones para la confección de las cartas de personalidad correspondientes a cada sindicato vertical»; la inscripción definitiva se efectúa por medio de expediente, que consta de los documentos siguientes: a) acta de constitución de la entidad, donde se hará constar que han quedado aprobados los estatutos de la misma; b) triplicado ejemplar de las ordenanzas o estatutos, y c) referencia al número de la cédula de inscripción provisional.

De todo lo hasta aquí expuesto resulta, a juicio del Consejo de Estado, que el Sindicato Provincial, que cumple los requisitos del artículo 5.º de la ley de 6 de diciembre de 1940, que fija las bases de la Organización Sindical, tiene, amparado por dicha disposición, personalidad jurídica como corporación de Derecho público.

Ello no obsta, de acuerdo con las normas orgánicas sindicales, para que los sindicatos provinciales se hallen integrados en el Sindicato Nacional del mismo nombre, sin que, por esa integración, sea anómalo que el reconocimiento de un sindicato nacional se verifique por decreto, y para los sindicatos provinciales baste el cumplimiento de trámites administrativos. También entre las normas orgánicas de la Administración se prevé que la creación de un ministerio se ha de hacer por ley, y, en cambio, es competencia del Consejo de Ministros la creación de órganos superiores a sección y negociado, y del ministro, simplemente, la de tales unidades (artículo 10 de la ley

de Cortes, artículo 3.º de la ley de Régimen jurídico y artículo 2.º de la ley de Procedimiento administrativo).

Pero es que, aun llegando a una conclusión contraria a la personalidad jurídica del sindicato provincial, inadmisibles dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el problema no podría ser resuelto por la simple denegación del derecho de prioridad al sindicato provincial, puesto que, al afirmar la personalidad jurídica única del Sindicato Nacional de Transportes y Comunicaciones, habría que introducir nuevos elementos para calificar la relación orgánica de los sindicatos provinciales respecto de dicho Sindicato Nacional, de suerte que el planteamiento del problema sería de competencia más que de capacidad. La personalidad jurídica sería única para el sindicato, pero la actuación de su capacidad se verificaría a través de sus distintos órganos, en virtud de una distribución de funciones y en razón de la específica competencia de cada uno de ellos, competencia que se definiría en base a un criterio de orden territorial, respecto del cual podría ya ser definitiva la legitimación que al sindicato provincial reconoce la específica legislación de transportes por carretera.

Hechas las anteriores afirmaciones, el problema subsiguiente es el de determinar si, para solicitar el derecho de prioridad, el sindicato provincial tiene por sí capacidad de obrar o necesita la asistencia del Sindicato Nacional, por razón de las normas de procedimiento económico-administrativo de las entidades sindicales y habida cuenta del importe de las estaciones de cuya construcción se trata.

En primer lugar, hay que poner de relieve que una simple falta de documentación debe dar lugar, más que a denegar el derecho, a recabar los documentos precisos, aplicando, por analogía, lo que establece para el peticionario el artículo 71 de la ley de Procedimiento administrativo; pero es que, aun examinadas las normas específicas internas de la Organización Sindical, y, en particular, conforme a las alegaciones del peticionario, las que regulan el procedimiento de formación de sus presupuestos y exigen informe jurídico para los actos que, implícita o explícitamente, impliquen la adquisición de obligaciones por parte de la propia Organización, el Consejo de Estado no considera que, en el momento procesal definido en el artículo 125 del reglamento de Ordenación de los transportes mecánicos por carretera, exista la situación de hecho y de derecho sobre la cual debieran operar aquellas disposiciones, puesto que en la tramitación de las concesiones de agencias de transportes hay que diferenciar el momento inicial, subsiguiente a la petición, en el cual se trata de llevar a cabo la definición del derecho que pueda corresponder al peticionario, al ayuntamiento o al sindicato provincial, y los momentos sucesivos a dicha definición, en los cuales podría nacer las eventuales obligaciones de dicho peticionario o de aquellas entidades.

Efectivamente, el artículo 129 del citado reglamento dice textualmente que «en el caso en que, con arreglo a lo establecido en el artículo 125, se haya definido a favor del sindicato provincial el derecho de construir y explotar una estación, podrá aquél solicitar en firme del Minis-

terio de Obras Públicas, en el plazo que se señale, la correspondiente concesión, presentando planos de situación y dimensiones de todos los terrenos destinados al efecto, en unión de los documentos que acrediten suficientemente que dispone de aquéllos, anteproyecto completo de la estación y de todas las construcciones e instalaciones anejas».

En consecuencia, parece que lo que se ha negado al sindicato provincial es la definición, en este caso concreto, del derecho de prioridad que, de un modo abstracto y general, le reconoce el artículo 41 de la ley de Ordenación de los transportes mecánicos por carretera y el artículo 125 de su reglamento. Si tal derecho hubiera sido definido a su favor, el Ministerio de Obras Públicas habría fijado un plazo durante el cual el sindicato provincial debía presentar los plazos y documentos a que se refiere el artículo 129, y, naturalmente, cumplir los trámites que para la contratación de obligaciones están previstos en la legislación sindical. Hay que pensar, a este respecto, que las mismas razones por las que los peticionarios iniciaron el expediente a nombre de una sociedad a constituir, para evitar gastos innecesarios, que sólo sería preciso realizar en el supuesto de que se les otorgara la concesión, abonan la conclusión de que el sindicato provincial debe llevar a efecto la contratación de crédito en el momento que, conforme al artículo 129 del reglamento de Ordenación de los transportes mecánicos por carretera, solicite en firme dicha concesión, teniendo ya entonces un conocimiento preciso, a través de los datos del artículo 129, de sus futuras obligaciones.

Por otra parte, la afirmación de

que, en este momento del procedimiento, no han contraído todavía obligaciones ninguno de los intervinientes en el mismo está corroborada, en relación con los mismos particulares peticionarios, no sólo por el artículo 126, sino también por el hecho de no haber tenido que constituir todavía fianza, sino que es el trámite subsiguiente, el concurso para adjudicación a que se refiere el artículo 130, el momento procesal en el que contraen una obligación por la presentación de su propuesta, como acredita el hecho de que es entonces cuando deben presentar resguardo acreditativo de haber consignado, a disposición del director general, en la Caja General de Depósitos, una fianza igual al 1 por 100 de la cantidad presupuestada en el estudio económico para la construcción de la estación y sus anejos.

En consecuencia, estima el Consejo de Estado:

a) Que el Sindicato Provincial de Transportes y Comunicaciones de V. tiene personalidad jurídica, como corporación de Derecho público, para el cumplimiento de sus fines, pues en el expediente se acredita su inscripción, con el número 10.853, y por decreto de 12 de abril de 1951, en el Registro Central de Entidades Sindicales, previa aprobación de sus estatutos.

b) Que tiene capacidad jurídica y se halla legitimado para solicitar el derecho de prioridad en la construcción de la estación de autobuses de V.

c) Que las dudas que pudieran existir en relación con la capacidad de obrar de dicho sindicato, en este caso concreto, no son referibles al momento procedimental de definición del derecho de prioridad, como

acredita la redacción del artículo 129 del reglamento de Ordenación de los transportes mecánicos por carretera, puesto que la actuación efectiva del derecho y la contracción consiguiente de obligaciones se vinculan, en el sistema de dicho reglamento, a la solicitud en firme de la concesión, de suerte que, en el plazo señalado por el Ministerio de Obras Públicas, deberán proceder en la forma necesaria para elaborar proyectos, justificar la disponibilidad de terrenos y acreditar, naturalmente, con cumplimiento de las disposiciones orgánicas y de funcionamiento sindical, las fórmulas de financiación precisas.

(Dict. 14 de diciembre de 1961.  
Exp. núm. 27.892.)

El Ministerio de la Gobernación es competente para resolver un recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo de un gobernador civil que otorgó auxilio ejecutivo a la Junta Regional Sindical Tabaguera de Canarias para la efectividad de una resolución de dicha Junta. El acuerdo del gobernador civil es un acto administrativo recurrible en alzada. La resolución ministerial del recurso debe limitarse a juzgar la procedencia o improcedencia del auxilio ejecutivo acordado, sin entrar a revisar el fondo de los actos de la Junta. Debe, por el contrario, examinar la personalidad de la Junta, el respeto al procedimiento establecido para emanar los actos y si éstos son contrarios o no al orden público.

#### ANTECEDENTES

La Junta Regional Sindical Tabaguera de Canarias impuso a F. F. y Compañía, S. L., una multa por vender cigarrillos «Virginia» a un

precio inferior al mínimo fijado por dicha Junta, requiriéndole para que cesara en esta conducta. El gobernador civil de Las Palmas, a instancia de dicha Junta, otorgó auxilio ejecutivo a la misma para hacer efectivas las anteriores medidas. El acuerdo del gobernador civil fue impugnado en alzada por F. F. y Compañía, S. L. Varios departamentos ministeriales razonan su competencia para resolver el recurso. La mencionada Junta estima que el acuerdo del gobernador civil es irrecurrible, por tratarse de una mera prestación de auxilio y no de un acto administrativo.

#### CONSULTA

La compleja tramitación del expediente y la multiplicidad de aspectos debatidos hacen necesario delimitar con precisión la cuestión objeto del dictamen. Dicha cuestión está apuntada en la orden ministerial de remisión del expediente, en la referencia a los «recursos de alzada interpuestos ante este departamento por don C. F. D., en nombre de F. F. y Compañía, S. L., contra los acuerdos del gobernador civil de Las Palmas de 25 de febrero y 8 de marzo de 1960».

En la propuesta de la sección correspondiente del Ministerio de la Gobernación, a la que ha dado su aprobación la Dirección General de Política Interior, se propone la consulta al Alto Cuerpo Consultivo «por no aparecer de una manera clara si la competencia corresponde a la Presidencia del Gobierno, al Ministerio de Comercio o al de la Gobernación».

Si se deja sentado con toda claridad que, ante todo, debe determinarse cuál será el departamento ministerial u órgano administrativo a

quien legalmente corresponde resolver los recursos de alzada formulados ante el Ministerio de la Gobernación contra las resoluciones del gobernador civil de Las Palmas, la cuestión así precisada no parece ofrecer tanta dificultad. En primer término, queda claro que, al menos en orden al procedimiento, no se trata de recursos contra los acuerdos de la Junta Regional Sindical Tabaquera de Canarias o de su presidente, sino de recursos que impugnan los acuerdos del gobernador civil, prestando el auxilio de su autoridad por requerimiento de la Junta contra aquellas resoluciones de la misma y de su presidente. Siendo esto así, la competencia no puede determinarse por referencia a las normas de régimen jurídico de la Junta, que serían las propias a considerar de haberse impugnado formalmente los acuerdos de la misma. La improcedencia del recurso contra las sanciones acordadas por faltas leves, o la eventual utilización de la vía de recursos no administrativos, incluso ante el Tribunal Central de Amparo, atendida la naturaleza de organismo sindical de la Junta, que resulta inequívocamente de sus normas constitutivas (decreto de 15 de julio de 1955 y orden de 25 de noviembre de 1957), son consideraciones que no deciden sobre la cuestión estrictamente planteada, a saber: la competencia para resolver los recursos de alzada contra los acuerdos del gobernador civil, pues son éstos, en su eficacia ejecutiva, los que han sido impugnados, aunque para ello se haga premisa de una alegada nulidad de los acuerdos de la propia Junta y de las sanciones de su presidencia.

De la misma manera, tampoco se

trata de determinar qué departamento ministerial u órgano administrativo sea competente para decidir cuestiones derivadas pero formalmente ajenas a la de procedimiento, como pueden ser la relativa a si subsisten integras las facultades de la Junta, o han sido, de una u otra forma, afectadas por el decreto-ley de Ordenación económica de 21 de julio de 1959, o la de establecer los límites de la competencia material entre el Ministerio de Agricultura, el de Comercio o incluso la Presidencia del Gobierno, sobre la acción administrativa ligada al cultivo y comercio del tabaco en Canarias. Todos estos aspectos pueden tener una incidencia más o menos directa si ha de entrarse a examinar la validez de las actuaciones de la Junta, pero son *prima facie* ajenos a la cuestión de qué órgano sea competente para resolver los recursos de alzada formulados por la representación de F. F. y Compañía, S. L.

Las resoluciones del gobernador civil objeto de impugnación han sido adoptadas a instancias del presidente de la Sección Provincial de Las Palmas de la Junta Regional Sindical Tabaquera de Canarias, que oportunamente recabó el auxilio de aquella autoridad a los efectos de hacer efectivos los acuerdos y sanciones de la propia Junta, mediante las necesarias medidas de auxilio previstas *ad hoc* por el artículo 4.º del decreto de 15 de julio de 1955, constitutivo de la Junta, y por el artículo 23 de la orden de 25 de noviembre de 1957. Al acceder el gobernador civil a lo instado por la Junta, ha producido resoluciones administrativas de finalidad ejecutiva que tienen una entidad jurídica propia y que por lo mismo tienen que ser



consideradas en orden a su naturaleza, finalidad, efectos y régimen jurídico.

Por lo que hace a la primera, en el escrito del presidente de la Junta evacuando la audiencia ante el Alto Cuerpo Consultivo, se sostiene que los acuerdos del gobernador civil de que se trata son actuaciones de mera prestación de auxilio, pero no actos administrativos en sentido propio, por lo que tampoco serían recurribles en el régimen del artículo 122 de la ley de Procedimiento administrativo. La cuestión de si una resolución de naturaleza ejecutiva entraña o no un acto administrativo, en sentido técnico, no puede solventarse con carácter general, sino en atención a las características del tipo de ejecución de que se trate. En este caso, por la misma dualidad entre el órgano de que emana la resolución a ejecutar—que no es un órgano de la Administración, sino de naturaleza sindical (artículo 1.º del decreto de 15 de julio de 1955)—y el órgano que produce la resolución ejecutiva—que es el gobernador civil, órgano de la Administración—, no parece dudoso que se está en presencia de un acto administrativo que determina la acción coercitiva de la Administración contra un particular en base al derecho de un tercero—la Junta Regional Sindical—, amparado por normas legales para requerir el auxilio de la Administración, puesto que los gobernadores civiles respectivos de ambas provincias insulares están obligados a prestarlo sin demora (artículo 23 de la orden de 25 de noviembre de 1957). Sería excesivo enunciar la indefensión jurídica del particular frente al acto de ejecución dictado por la Administración; por tanto, los medios y característi-

cas de la ejecución podrían eventualmente vulnerar el régimen de derechos del administrado o los procedimientos establecidos al efecto por normas aplicables. Otra cosa enteramente distinta es la que la posible impugnación de la afección ejecutiva de la Administración se desvíe hacia una impugnación lateral del acto principal declaratorio de derechos o de obligaciones, lo que manifiesta supondría una dislocación de los principios del régimen jurídico de la Administración. Mas, dejando este importante aspecto para enjuiciarlo en su adecuado lugar sistemático, baste señalar, a los efectos que ahora importan, a saber, si los acuerdos del gobernador civil de que se trata son o no impugnables, que la ley de Procedimiento administrativo, en el invocado artículo 122, ni siquiera habla de actos, sino de resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa, estableciendo la regla general de que podrán ser recurridas en alzada ante el órgano superior jerárquico del que la dictó. Ahora bien, no es posible discutir que las decisiones adoptadas por el gobernador civil de Las Palmas, al atender a las instancias de auxilio ejecutivo de la Junta Sindical, son resoluciones que no ponen fin a la vía administrativa, por su contenido manifiestamente resolutivo y porque, no existiendo norma específica de preclusión del procedimiento, el principio general es que queda expedita la vía de recursos administrativos.

La finalidad del acto de la Administración, al hacer efectivo el auxilio ejecutivo a los acuerdos de la Junta Sindical en la forma prevista en el artículo 4.º del decreto de 15 de julio de 1955, debe precisarse, pues contribuye a esclarecer esencialmen-

te la cuestión suscitada. Se trata de conseguir la efectividad de los acuerdos o actos de un órgano no administrativo, pero en el que se han delegado o al que se han reconocido facultades de obligar jurídicamente a los particulares integrados en el organismo sindical del que se trata, mediante la potestad coercitiva de la Administración que ha sido retenida en los órganos competentes de la misma, dirigiéndose esta competencia, por norma legal expresa—el citado artículo 4.º del decreto de 15 de julio de 1955—, al gobernador civil de la provincia. Esta finalidad aclara en estos términos, delimita la acción administrativa llevada a cabo, que no puede ser nunca declarativa de la legalidad o ilegalidad de los acuerdos de la Junta Sindical en el caso contemplado en el expediente, sino de la legalidad de su ejecución por vía coercitiva, lo que significa que tampoco, por lo mismo, si se deniega el auxilio solicitado por la Junta, o si, por virtud de un recurso, se suspende la ejecución, como ha ocurrido—debida o indebidamente en este caso—, no padece en absoluto la virtualidad jurídica del acto principal o declaratorio, que no puede quedar jurídicamente anulado por denegación de ejecución o por suspensión de ésta, pues ello equivaldría a que el órgano de la Administración se subrogara en las funciones que han sido delegadas o reconocidas en el órgano no administrativo, en este caso la Junta Sindical.

De otro lado, esa misma finalidad del acto de ejecución tiene que ser precisada contemplando la índole de los contenidos jurídicos que se quieren hacer efectivos. En el expediente se trata, de un lado, de hacer

efectiva la sanción o multa de 5.000 pesetas, impuesta a F. F. y Compañía, S. L.; de otro, de hacer efectiva la prohibición de la venta de determinadas labores de tabaco elaborado a un precio inferior al fijado como mínimo por la Junta Sindical. No cabe duda de que la resistencia, aunque sea meramente pasiva, del particular al cumplimiento de resoluciones que le obligan por imperio de las normas jurídicas que regulan sus actividades afecta al orden público en su sentido más estricto, consideración esta que es decisiva, en cuanto al problema de la competencia, para resolver los recursos formulados ante el superior jerárquico del gobernador civil que ha dictado las resoluciones ejecutivas. Mucho más que, por la razón invocada en los informes de la sección y de la asesoría jurídica del ministerio consultante, de que la competencia corresponde a ese departamento, por cuanto los gobernadores civiles se nombran a propuesta del ministro de la Gobernación (artículo 2.º del decreto de 10 de octubre de 1958), la efectiva competencia para resolver los recursos de que se trata en favor del Ministerio de la Gobernación viene, en opinión del Consejo de Estado, del principio de que las materias de orden público están deferidas a la acción administrativa específica del mismo.

Como se ha expuesto hasta aquí conduce a la conclusión de que el Ministerio de la Gobernación es competente para resolver los recursos interpuestos por F. F. y Compañía, Sociedad Limitada, contra los acuerdos del gobernador civil de Las Palmas.

Ahora bien, la discusión latente y explícita a lo largo del expediente

obliga a precisar los límites propios de la competencia del Ministerio de la Gobernación en esta materia. Esencialmente, han sido enunciados por los razonamientos que preceden, al esclarecer la finalidad del acto o actos recurridos. La revisión en alzada tiene que limitarse a resolver sobre si el auxilio a la ejecución de los acuerdos de la Junta Sindical y su presidente, que ha sido acordado por el gobernador civil, ha estado legalmente bien acordado, o si, por el contrario, debió denegarse pura y simplemente, por carecer de base legal. Cualquiera que sea la resolución del recurso, el régimen de venta del tabaco en Canarias, la existencia o las facultades de la Junta Sindical Regional Tabaquera y, desde luego, la virtualidad de sus acuerdos y sanciones respecto de F. F. y Compañía, S. L., permanecen inalterados, pues es claro que se trata de materias manifiestamente ajenas al Ministerio de la Gobernación y, en ello coinciden los informes de la Presidencia del Gobierno y de los ministerios de Comercio y de Agricultura. Cualquier otro alcance que se concediera al recurso implicaría una desviación de la finalidad estricta que rige la bien delimitada competencia de los gobernadores civiles en la materia, que no es otra cosa que el hacer, en su caso, efectiva la ejecución de los acuerdos del organismo no administrativo en el que se ha delegado o reconocido la acción sobre la economía tabaquera canaria, en los términos del decreto de 15 de julio de 1955.

La sección correspondiente del Ministerio de la Gobernación y la Asesoría Jurídica han precisado, en relación con todo ello, que la compe-

tencia del Ministerio de la Gobernación para examinar la repercusión jurídica del decreto-ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959 sobre las facultades de la Junta Sindical Tabaquera y sobre la validez de acuerdos como los instados de ejecución gubernativa, descansa en el principio de que el examen de la legalidad de los actos es requisito obligado para acordar su ejecución. El Consejo de Estado estima bien fundado tal criterio, pero debe ser aplicado dentro de sus estrictos límites. El examen de la legalidad debe contraerse a sus aspectos más notorios y manifiestos, que estén en conexión jurídica con la ejecución que se insta, pues si se extiende a todo el complejo de cuestiones que pueden eventualmente entrañar la nulidad del acto declarativo, y si, en vez de denegarse la ejecución, se acuerda en principio y se suspende después por efectos del recurso—como en este caso ha ocurrido—, se desvía notoriamente la finalidad de la acción administrativa de naturaleza ejecutiva, transformándola en una actividad de revisión de la legalidad o de justicia administrativa, funciones estas que la Administración tiene deferidas a órganos establecidos *ad hoc*. El examen de la legalidad de las resoluciones administrativas o de los actos de organismos no administrativos que tienen delegada o reconocida una acción sobre las actividades sociales tiene que limitarse al reconocimiento de la personalidad del órgano que solicita la ejecución—esto es, a su constitución sobre la base de normas jurídicas y a su no supresión por otras posteriores—, a la competencia definida por esas mismas normas y a la apariencia correcta de la pro-

ducción de sus resoluciones conforme al procedimiento establecido, pues, de otro modo, si se entra en el examen de la total integridad jurídica del acto, la función de ejecutarlo se transforma en una actividad revisora que no ha sido legalmente calculada.

Ciertamente, el examen de la legalidad tiene que considerar también que la ejecución que se solicita no infrinja el ordenamiento jurídico vigente, mas, asimismo, en este punto debe limitarse la consideración a los principios de orden público que rigen la actividad ejecutiva. Así como no puede servir de base para una ejecución coercitiva una norma expresamente derogada, ni ampararse en su acción a un órgano que ha quedado suprimido por disposiciones legales, por cuanto todo eso sería lesivo a un principio elemental de orden dentro de la acción administrativa, este punto de vista no puede llevarse hasta contemplar todo el conjunto de normas jurídicas en relación —y tanto más cuanto se adopta el efecto suspensivo, que es paralizador de actividad, que, en cuanto legalmente impuestas para prestarse sin demora, han de ser presumidas como valiosas—, puesto que las irregularidades eventuales del acto o su nulidad, derivada de la eficacia jurídica de otras normas, son materias que tienen en la Administración o en los Tribunales sus instancias adecuadas de enjuiciamiento, protección de los derechos y resolución.

Esta fundamentación permite entrar en el fondo de los recursos formulados por «F. F. y Compañía, Sociedad Limitada», y determinar el alcance del examen de la legalidad de los acuerdos y sanciones de la Junta Sindical Regional Tabaquera

de Canarias, a los efectos de considerar o no debidamente prestado por el gobernador civil de Las Palmas el auxilio ejecutivo que se impugna. Desde el punto de vista de la personalidad del órgano no es discutible que la existencia y las actuaciones de dicha Junta Sindical están amparadas por normas legales, como son el decreto de 15 de julio de 1955 y la orden de 25 de noviembre de 1957, que aprueba su reglamento, y que estas normas no han sido expresamente derogadas ni se ha invocado disposición o acto administrativo que tenga por contenido la supresión de la Junta, ni siquiera la modificación de su competencia o restricción de sus atribuciones. Ha de señalarse que la petición de «F. F. y Compañía, S. L.», deducida paralelamente ante la Presidencia del Gobierno solicitando la declaración de que la Junta Sindical había sido suprimida *de jure* por efecto del decreto-ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959, fue desestimada, aunque la resolución desestimadora fuera revocada luego en alzada; pero a simples resultas de la evacuación de «dos trámites pendientes», lo cual significa, habida cuenta de que la Presidencia del Gobierno reivindica la competencia material en su informe—que coincide con el criterio del Ministerio de Comercio—, que, de estimarse los recursos por el Ministerio de la Gobernación, la Presidencia del Gobierno podría limitarse a ratificar que sigue vigente el auxilio ejecutivo previsto por parte de los gobernadores civiles por el decreto de 15 de julio de 1955, puesto que el efecto de la estimación no sería nunca la anu-

lación de los acuerdos y sanciones de la Junta y su presidente—para lo que el Ministerio de la Gobernación es manifiestamente incompetente—, sino la simple declaración de que no ha lugar a la aplicación coercitiva de esos acuerdos y sanciones, lo que llevaría a la Junta Sindical a recabar de la Presidencia del Gobierno el amparo para la efectividad de las funciones que tiene hasta la fecha legalmente atribuidas y de las que es responsable.

La tesis de la supresión de la Junta como efecto tácito del decreto-ley de Ordenación Económica, o de la liberación de la importación del tabaco, no puede ser admitida, al menos dentro del marco limitado del examen de la legalidad de sus actuaciones a los efectos de su ejecución coercitiva, por cuanto que el propio decreto-ley de Ordenación Económica prevé la supresión en concreto de órganos interventores y—sin entrar en consideraciones acerca de las funciones atribuidas a la Junta por sus normas constitutivas y orgánicas—un acto formal de supresión de la Junta no se ha producido hasta la fecha. Tampoco la pretensión de que sus atribuciones, en orden a la fijación de precios mínimos del tabaco manufacturado, han sido afectadas por las disposiciones liberadoras de la importación del tabaco en rama resulta del tenor de estas mismas, sino que, tanto en los recursos formulados como en los informes de la Sección y de la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Gobernación, se defiende o admite, como consecuencia de la política económica enunciada por el decreto-ley de 21 de julio de 1959 y de la liberación de la importación del tabaco en rama. Ahora bien: esta aprecia-

ción, fundada o no, rebasa de los límites normales del examen de la legalidad de actos que están respaldados por la posibilidad legal de ser hechos efectivos por vía de autoridad y que, para ser desprovistos de tal protección jurídica, tendría que serlo sobre la base de una expresa disposición derogatoria. Esta consideración viene a hacerse terminante, si se tiene en cuenta que la Dirección General de Comercio Exterior, en su informe, expresa el criterio de que las disposiciones liberalizadoras del comercio del tabaco no manufacturado no han alterado en absoluto las atribuciones que sobre el comercio del tabaco manufacturado le están reconocidos a la Junta por su legislación constitutiva. Y es que esta materia, por la naturaleza directiva de la política económica de las disposiciones liberalizadoras, no puede contemplarse desde un punto de vista jurídico formal, siendo así que los criterios interpretativos implican consideraciones acerca de los alcances más o menos limitados de la política liberalizadora que, obviamente, puede medir más adecuadamente aquellos departamentos ministeriales que tienen a su cargo la gestión efectiva de la política económica y, en este caso, el Ministerio de Comercio.

En atención a todo ello, el Consejo de Estado entiende que la legalidad de los acuerdos y sanciones de la Junta Sindical impugnados resulta de las disposiciones vigentes, al menos en términos que no permiten denegar su auxilio ejecutivo por los gobernadores civiles, en la forma prevista en el decreto de 15 de julio de 1955 y sin perjuicio de que pueda quedar expedita la tramita-

ción pendiente ante la Presidencia del Gobierno, por razón de instancia del recurrente, para que se declare si, a la vista de las disposiciones liberalizadoras, han quedado afectadas la personalidad o las facultades de la Junta Sindical Tabaguera de Canarias.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1.º Que el Ministerio de la Gobernación es competente para resolver sobre los recursos formulados por la representación de «F. F. y Compañía, S. L.», contra el auxilio ejecutivo acordado por el goberna-

dor civil de Las Palmas a los acuerdos de la Junta Sindical Tabaguera de Canarias y resoluciones de su presidencia.

2.º Que procede la desestimación de los mencionados recursos, por cuanto que, conforme a las disposiciones legales vigentes, dicho auxilio resulta obligado, por no haberse producido actos o dictado normas por los órganos competentes que lo dejen sin base legal o lo supriman.

(Dictamen de 22 de marzo de 1962.  
Expediente número 28.092.)