

SOBRE LA ACTIVIDAD CERTIFICANTE DE LA ADMINISTRACION

1. La Orden de 3 de febrero de 1949, implantadora de una cartilla profesional agrícola, acreditativa de la inscripción de su titular a efectos del régimen especial de subsidios familiares y de vejez en la agricultura, estableció al propio tiempo normas de un extraordinario alcance, en materia de seguridad social.

En efecto, definió qué se entiende por labores agrícolas, qué por trabajador por cuenta ajena y—cosa de extraordinario interés para los Ayuntamientos—determinó en su artículo 15 que «están excluidos del régimen agrícola: a) los trabajadores de las industrias madereras, resineras y salineras; b) los que trabajan en las labores de recolección del esparto por cuenta de una empresa o patrono que no sean el titular de la finca; d) los que no obstante ocuparse en faenas agrícolas, forestales o pecuarias, se hallen comprendidos en el régimen especial de funcionarios. Los Organismos y Corporaciones de que estos últimos dependan se atenderán tanto a efectos del pago de las cuotas como de las prestaciones de los subsidios sociales, a las normas establecidas en dicho régimen especial. Los Organismos, Corporaciones, empresas y patronos de las explotaciones a que se refiere el presente artículo podrán solicitar del Ministerio de Hacienda la exención del pago de las cuotas por subsidios sociales en la agricultura. La exención únicamente podrá acordarse cuando la totalidad de los trabajadores ocupados en dichas explotaciones se hallen excluidos del régimen agrícola. No podrá en ningún caso acordarse del reintegro de las cuotas indebidamente ingresadas si corresponden a un periodo que exceda de cinco años».

El artículo transcrito es de una enorme importancia para las economías municipales. Constituye, desde luego, una norma de estricta justicia, ya que en otro caso habría un doble pago por el mismo concepto: en el caso del pago de Seguros Sociales por obreros que trabajan por cuenta de los rematadores de subasta, porque dichos rematadores ya abonan las correspondientes cuotas, cuotas que garantizan las prestaciones de seguridad social a los mismos obreros a los cuales se les garantizan las cuotas que, juntamente con la contribución territorial rústica, y como un recargo de ella, pagan los Ayuntamientos. En el caso en que los intervinientes en las explotaciones forestales sean funcionarios municipales (el caso de los Guardas, y dudosamente el de los obreros de plantilla), la razón es también evidente, puesto que por estos funcionarios se pagan ya las oportunas cuotas de Seguridad Social.

2. Ahora bien, para poder exigir de la Hacienda la devolución de lo indebidamente pagado—porque con pausable criterio se considera que el pago indebido es el que se efectúa como recargo de la contribución—deben los Ayuntamientos justificar que, en efecto, todos sus trabajadores en empresas forestales se encuentran sujetos bien al régimen de funcionarios, bien a los Seguros costeados por el explotador privado del monte, en los casos de subasta. El precepto ya no es de estricta justicia, ni siquiera de justicia, puesto que lo justo sería prorratear en proporción al número de trabajadores que cumplieran las condiciones previstas para la devolución de las cuotas indebidamente pagadas. Simples razones de comodidad han prevalecido en este caso.

Mas fijadas estas condiciones en la Orden ministerial, cuyo artículo 15 se ha transcrito, debían los Ayuntamientos— y deben seguir haciéndolo—dirigirse a las Delegaciones provinciales del Instituto de Previsión en demanda de un certificado acreditativo de que se reúnen las condiciones previstas en la norma.

Acerca de este punto, una equivocada jurisprudencia había convertido en humo las posibilidades de los Ayuntamientos de obtener la susodicha devolución en los casos en que las Delegaciones provinciales del Instituto de Previsión se negaran a extender tal certificado. Por fortuna, posteriormente esta actitud del Tribunal Supremo ha variado.

3. a) La sentencia de 20 de marzo de 1956 se planteó precisamente este problema, y resolvió «que la única cuestión sobre la que dentro de su función revisora puede y debe decidir esta Sala es la concerniente a si es o no obligado se expida el certificado que solicitó el Ayuntamiento mencionado...» «Considerando... que la parte actora... alude como derecho vulnerado el que, a su juicio, le asiste a la exención del pago de cuotas en el expresado régimen de Seguros, y a tal fin a que se la provea de la certificación acreditativa de que no emplean trabajadores agrícolas...»; «Considerando que no existe ningún precepto concreto que ampare el supuesto derecho de la parte recurrente a que le sea expedido el certificado que pretende, ni implícitamente puede estimarse comprendido en el artículo 15 de la Orden de 3 de febrero de 1949...»; «Considerando que, en definitiva, la resolución impugnada no es más que una resolución en cierto modo de carácter adjetivo, en cuanto no obstaculiza el camino para solicitar ante la autoridad competente la exención del pago de las cuotas de Seguros Sociales agropecuarias a que aspira el Ayuntamiento recurrente, lo que ha de enjuiciar y resolver el Ministerio de Hacienda...»

La sentencia de 13 de noviembre de 1957 insistió en una postura contraria a los intereses municipales, si bien argumentando esta vez exclusivamente sobre razones materiales que se resumen en su último Considerando: «... que de los razonamientos expuestos se desprende no haber demostrado en este caso el Ayuntamiento recurrente que tenía derecho para obtener la declaración que le fué denegada».

De todo lo cual se deduce:

1.º Que el Tribunal Supremo se había planteado el problema en su aspecto material—que no tiene para nosotros interés—y en su aspecto

formal. Y en este aspecto lo había hecho en la sentencia de 20 de marzo de 1956, de modo harto lesivo para los intereses municipales.

2.º Que aunque dicha sentencia dice que su doctrina «no obstaculiza el camino para solicitar ante la autoridad competente la exención de pago», la verdad es que no sólo lo obstaculiza, sino que lo imposibilita, porque, lógicamente, en el Ministerio de Hacienda no podía prosperar ninguna petición de declaración de exención que no justificara el cumplimiento de los requisitos de la Orden ministerial de febrero del año 1947.

3.º Que el Tribunal Supremo negaba al administrado derecho a exigir de la Administración la documentación formal requerida por la propia Administración para hacer efectivo un interés legítimo. Esta conclusión no puede ser más grave. Sobre todo si la conectamos con la sentencia que posteriormente vamos a examinar y que ha creado la figura novísima del «acto administrativo no notificado».

b) Por fortuna, tan graves consecuencias han sido superadas. La sentencia de 8 de julio último, ante un planteamiento idéntico, ha declarado el derecho de los Ayuntamientos a la obtención de la certificación de referencia, y dice: «Considerando: Que el acuerdo impugnado resuelve desestimar la petición formulada por el Ayuntamiento de X., no concediéndosele la certificación de exención del derecho contributivo de cuotas de seguros sociales en la agricultura...»; «Estos términos del pronunciamiento constituyen manifiesta incongruencia con lo interesado en sus anteriores escritos por la Corporación actora y en modo alguno pueden vincularla a la procedencia o improcedencia de tal certificación, ni ser obstáculo para ejercitar su indudable derecho a que sea enjuiciada la materia litigiosa en su originario y verdadero contenido, es decir, si los trabajadores empleados en los aprovechamientos o explotaciones de sus montes se hallan o no excluidos del régimen agrícola»; «Considerando, que la Orden de 1949... ordena... que los Organismos, Corporaciones, Empresas y Patronos a que se refiere el artículo podrán solicitar del Ministerio de Hacienda la exención del pago de las cuotas por subsidios sociales en la agricultura, y así bien, que la exención únicamente podrá acordarse cuando la totalidad de los trabajadores ocupados en dichas explotaciones se hallen excluidos...» «Considerando, que esta facultad decisoria (la de si los trabajadores están o no excluidos del régimen agrícola) otorgada al Instituto de Previsión... tiene que relacionarse con la potestad encomendada al Ministerio de Hacienda... para declarar la exención en el pago de las cuotas por subsidios sociales en la agricultura que únicamente podrá acordar la totalidad de los trabajadores afectados se hallen excluidos del régimen agrícola; es decir, que dicho Centro ministerial, para acordar la pretendida exención de pagos, puede operar tan sólo una vez que las autoridades específicamente encargadas de catalogar el carácter de los trabajadores se haya pronunciado excuyéndolos del régimen agrícola, y que sin esta previa exclusión resolutoria es impropcedente todo intento de exención en el pago».

De esta última sentencia se deduce que el Tribunal Supremo ha variado—aunque no con la formulación clara y rotunda que sería de de

sear—en cuanto a su postura acerca de la actividad certificante de la Administración.

En efecto, por un lado dice «que la falta de certificación no puede ser obstáculo para ejercitar su indudable derecho a que sea enjuiciada la materia litigiosa en su originario y verdadero contenido...» Parece deducirse de aquí que el Tribunal Supremo da por buena la no extensión de la certificación, si bien mantiene vivo el derecho del peticionario a que ulteriormente, en vía jurisdiccional, se examine el aspecto material de la cuestión; o incluso el derecho a que en vía gubernativa el Ayuntamiento interesado pueda instar la devolución de lo indebidamente pagado, aun sin la certificación pedida y no extendida.

Por otro lado, con más correcta visión, al final de la sentencia se da a entender que era—como en efecto es—imprescindible la extensión del certificado para poder pedir la exención, y que habiendo derecho a esta exención, hay derecho también—controlable jurisdiccionalmente de modo independiente de la existencia del derecho material—a la petición del certificado, y subsiguientemente obligación por parte de la Administración de extenderlo.

4. La tesis que defendemos ha adquirido una extraordinaria importancia tras la aparición, en boca del Tribunal Supremo, de la sorprendente y condenable doctrina del «acto no notificado».

Con ocasión de un acuerdo de prórroga de concesión de aguas, cuyo acuerdo fué anulado de oficio antes de su notificación, e impugnada esta anulación jurisdiccionalmente, la sentencia de 5 de octubre de 1961 ha dicho: «Considerando, que el acto administrativo de otorgamiento de prórroga para las obras de concesión de agua de la que es titular la Corporación recurrente no llegó a originar derechos de carácter subjetivo, dado que es un punto incontrovertido en la litis que no tuvo lugar su notificación, por lo que, con arreglo a los artículos 45 y 79 de la vigente Ley de 17 de julio de 1958, no alcanzó la necesaria eficacia. Ello determina la licitud de poder ser anulado tal acto por la Administración...»

Nos llevaría muy lejos el análisis de las dañosísimas consecuencias que para el administrado y para la propia Administración pueden derivarse de esta posibilidad de anulación de oficio de los actos no notificados. Digamos que es completamente rechazable, e introduciría una enorme inseguridad en el tráfico jurídico.

5. Ahora bien, la zozobra sube de punto, si pensamos en la posibilidad de que, tal como sostuvo la primera de las sentencias comentadas, la Administración tenga en su mano libertad plena para certificar o no lo que el administrado pida. Porque es evidente que a la perniciosa doctrina de la sentencia de 5 de octubre de 1961 no puede oponerse otro valladar que el consistente en la petición—y subsiguiente obligación de atenderla—de certificaciones acreditativas de la existencia de los acuerdos que aún no se han notificado; es decir, el arma del administrado es forzar la notificación. Y como no hay otro modo de forzarla que el pedir la extensión de un certificado, imagínese cuáles serán las dañosas con-

ecuencias de persistir en la idea de que la Administración no está obligada a certificar.

6. El presente estudio monográfico se ha concretado a examinar los poderes de la Administración en materia de certificaciones. Sólo incidentalmente—y para subrayar la importancia de una correcta doctrina—se ha aludido a la tesis, de todo punto inadmisibile, de la anulación de efecto del acto no notificado. La sentencia de 8 de julio último abre, en este aspecto, cierta optimista perspectiva. Mas es necesario que el Tribunal Supremo insista con mayor claridad en el ya iniciado viraje.

JOSÈ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA,

Doctor en Derecho y en Ciencias Políticas.

Secretario del Ayuntamiento de Hernani.

