

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

SALA IV

1. LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO

El artículo 4.º del Texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952 (B. O. del E. de 16 de marzo), establece, de acuerdo con sus literales precedentes, que no corresponderán al conocimiento de los Tribunales de la jurisdicción, entre otras: ...3) Las cuestiones que por la naturaleza de los actos de los cuales procedan o de la materia sobre que versen se refieran a la potestad discrecional; y, 4) Las cuestiones de índole civil y criminal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria y aquellas otras que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones.

Estas y otras excepciones, conjuntamente interpretadas con el principio de cláusula general a que responde nuestro sistema de justicia administrativa, justifican que pueda hablarse de órbitas o círculos de competencia jurisdiccional, que en cierto modo, tienen atribuida por su carácter de núcleo originario una competencia residual respecto de cuestiones y materias que si en algún aspecto pueden referirse a las reservadas como propias de las órbitas inferiores que inmediatamente le siguen, la falta de una atribución expresa en favor de las mismas, priva de fundamento a la excepción que pudiera alegarse para sustraerse de la fiscalización y de la tutela jurisdiccional que, por principio, legalmente correspondan.

De otra parte, es doctrina muy extendida la de que la unidad de jurisdicción constituye una de las más positivas garantías de un sistema jurídico. Igualmente, que en un Estado de derecho no puede concebirse la existencia de lagunas, de relaciones jurídicas, carentes de la tutela del orden jurisdiccional. Por ello, durante todo el proceso —inacabado— hacia el establecimiento de un régimen administrativo, con su anverso de un completo sistema de fiscalización jurisdiccional de la actividad de la Administración, han sido evidentes las tendencias de los Tribunales ordinarios de avocar a su competencia las cuestio-

nes suscitadas por la acción y gestión administrativas, o sobre materias de interés directo para la Administración pero que carentes de una reglamentación de naturaleza propiamente administrativa o por comprenderse en la disciplina de instituciones jurídicas de carácter general, se estimaban igualmente comprendidas en el régimen del derecho común.

Si en líneas generales ha sido ésta la orientación seguida —aparte las consecuencias que de las mismas se han derivado, con su oportunidad y conveniencia—, con tanto o mayor motivo ha de considerarse y reconocerse a la jurisdicción de lo contencioso una competencia residual para conocer de cuestiones y materias de indudable naturaleza administrativa, por la posición de la Administración y los poderes actuados por la misma, sin que por su aparente especialidad o por finalidades no estrictamente jurídicas, puedan sustraerse al régimen propio de fiscalización jurisdiccional de la Administración. Por ello, la doctrina jurisprudencial ha insistido en que sólo por exclusión expresa de Ley pueden exceptuarse del conocimiento de los Tribunales de la jurisdicción, las resoluciones que reúnan los requisitos del artículo 1.º de la Ley y no se comprendan en cualquiera de los apartados del artículo 4.º

De aquí, que nos resulte extraño, como hemos referido en anteriores notas, que por la representación de la Administración en los recursos que contra ésta se interponen ante la Sala IV del Tribunal Supremo, se insista en la alegación de excepciones fundadas en los apartados 3.º y 4.º del artículo 4.º de la Ley de la jurisdicción, cuyo texto hemos transcrito al comienzo, a pesar de la sostenida y constante doctrina declarada por la Sala en numerosas Sentencias sobre cuestiones y materias reseñadas en estos resúmenes.

El Tribunal Supremo (Sala IV) establece la siguiente doctrina, en las Sentencias que se citan, sobre las cuestiones que se han referido.

A) *Las facultades reconocidas a la Dirección General de Previsión para resolver las dudas derivadas de la aplicación de las disposiciones sobre Seguros Sociales son de carácter meramente interpretativo y sometidas en su ejercicio a la revisión contencioso-administrativa.*

El reconocimiento de facultades a la Dirección General de Previsión para resolver las dudas que pudieran producirse sobre afiliación de trabajadores al Seguro de Enfermedad, como es por ejemplo, la determinación del predominio de las facultades físicas o manuales o las intelectuales, a los efectos de la obligatoriedad o no de incorporación o continuación de los respectivos trabajadores en el citado Seguro no supone un carácter discrecional de dicha actividad y por ende sustraída a la jurisdicción, sino que se trata de una actividad meramente interpretativa de preceptos legales, que realiza, implícita o expresamente, todo órgano administrativo al aplicarlos, y sometida, por tanto, a la revisión contencioso-administrativa, cuando se dan, además, los supuestos que para ello exige la Ley (sentencia de 12 de diciembre de 1954).

B) *La competencia de la jurisdicción de lo contencioso y las resoluciones del Ministerio de Trabajo.*

a) *El cumplimiento de disposiciones administrativas y la disposición de órganos específicos para velar por su observancia e imponerla, en su caso, acusa la naturaleza pública de las relaciones jurídicas que pueden derivarse de su ejecución.*—El Ministerio Fiscal excepciona la incompetencia de jurisdicción al amparo del número 1.º del artículo 46 de la Ley de 22 de junio de 1894 y alega para ello que la resolución impugnada no se refiere a materia administrativa, sino laboral, pero un detenido análisis de la misma, evidencia que en este caso, lejos de resolverse una contienda surgida entre la Empresa demandante y sus productores sobre el cumplimiento de relaciones jurídicas establecidas entre ellos mediante el Contrato de Trabajo, se trata en realidad de si hubo o no inobservancia por parte de la Empresa de preceptos directamente obligatorios para ella como impuestos por la Administración, la cual es quien, por medio de sus funcionarios Inspectores y Delegados Provinciales de Trabajo, exige a las Empresas el cumplimiento de tales disposiciones de inequívoco carácter administrativo, siquiera estén dictadas en interés y beneficio de los trabajadores, por lo cual la cuestión suscitada en este pleito se compete a la Jurisdicción Laboral y, consiguientemente, es inaplicable el número segundo del artículo 4.º de la Ley de 1894, y así lo tiene declarado este Tribunal Supremo en numerosos casos análogos por sus sentencias de 8 de junio de 1951, 30 de septiembre de 1952 y 14 de febrero de 1953. (Sentencia de 23 de junio de 1954, Sala 4.ª; la misma doctrina en las de 19 de junio y 5 de julio de 1954.)

b) *La naturaleza administrativa de las resoluciones que declaran deberes contributivos de las Empresas a los Seguros Sociales.*—De conformidad con doctrina reiterada de la jurisprudencia, por ejemplo en sentencias de 31 de enero, 17 de marzo, 20 de abril y 23 de junio de 1953 y 28 de enero de 1944, las decisiones del Ministerio de Trabajo que zanján o resuelven cuestiones surgidas en las relaciones laborales entre productores y sus empresas, y aquellas en que el Ministerio emite órdenes administrativas declarando la sumisión de las empresas a obligaciones de tipo contributivo, aunque tengan conexión con las relaciones laborales, resoluciones estas últimas, que, como la que es objeto de este pleito, reúnen las características que fija la legislación reguladora de esta jurisdicción contenciosoadministrativa y entran en la zona de su competencia. (Sentencia de 12 de noviembre de 1954, Sala 4.ª; la misma doctrina en las de 19 de junio y 5 de julio del corriente año.)

2. EL REQUISITO DEL PREVIO PAGO A LA HACIENDA EN LOS PROCESOS CONTEN-
CIOSOS SOBRE CUESTIONES DERIVADAS DE LA TRIBUTACIÓN A LOS SEGUROS SOCIALES

A) *La entrega de la cantidad correspondiente a la exacción liquidada en forma de que pueda disponer de la misma la Entidad pública a cuyo favor se establece, satisface la exigencia del art. 6.º de la Ley.*

Es doctrina jurisprudencial que la interpretación del art. 6.º de la Ley no debe olvidar la doble finalidad a que el citado precepto apunta: la de evitar que con la iniciación de una reclamación se interrumpa la marcha normal de cobranza de contribuciones, rentas y créditos estatales, y asegurar, al mismo tiempo, la exacción para el caso de que la procedencia de la misma se confirme, finalidad esta que queda lograda con la modalidad de pago consistente en la entrega de una cantidad en forma que de ella pueda disponer el órgano estatal que ordena la ejecución de la exacción administrativa, justificándose así, al constar en el expediente, el cumplimiento del precepto citado, y el 260, párrafo 2.º, del Reglamento. (Sentencias de 19 de junio y 12 de noviembre de 1954, Sala 4.ª)

B) *En la interpretación del artículo 6.º de la Ley de la Jurisdicción ha de cuidarse de no otorgar un alcance exageradamente excesivo, dado el carácter tan específico del precepto, cuyo texto sólo alude a asuntos de contribuciones y demás rentas públicas.* (Sentencia de 1 de julio de 1954, Sala 4.ª)

La sentencia resuelve el recurso contra resolución del Ministerio de Trabajo, declaratoria de determinadas obligaciones económicas de una Empresa por el concepto de cuotas de Seguros Sociales. Al desestimar la excepción alegada por el Ministerio Fiscal, el Tribunal, aparte de insistir en que la interpretación del art. 6.º de la Ley ha de ser restrictiva por el carácter y finalidad del precepto y de que las pretensiones de los recurrentes no deben enervarse por simples defectos formales, parece poner en duda la naturaleza de las cuotas de Seguros Sociales como comprendidas en una de las categorías clásicas de exacciones públicas, lo cual podría originar ciertas consecuencias, sin perjuicio de las garantías de liquidación y recaudación de las mismas, por el carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas en materia propia de la competencia de la Administración.

C) *En los casos de realizarse una sola liquidación por varios conceptos, la justificación del previo pago o ingreso basta que se acredite documental-mente en uno de los recursos que se interpongan contra la misma.* (Sentencia de 1 de julio de 1954, Sala 4.ª)

JURISPRUDENCIA

3. REQUISITOS FORMALES DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SU INFLUENCIA EN LA VALIDEZ DE LAS ACTUACIONES

A) *Las normas que regulan la actuación de la Inspección de Trabajo son de ineludible observancia, en sus propios términos, bajo sanción de nulidad.*

Las formalidades que reglan la actuación de la Inspección de Trabajo, como para las declaraciones que formulan sobre responsabilidad de las Empresas, deben ser observadas en cada caso, por tratarse de normas que pueden ser consideradas como procesales, que afectan al orden público y que, de omitirse, originan la nulidad de las actuaciones respectivas. (Sentencias de 19 y 23 de junio y 1 de julio de 1954, Sala 4.^a)

B) *Es inadmisibile de entre las actas que formula la Inspección de Trabajo a las Empresa, por incumplimiento de deberes en materia de Seguros Sociales, actas de liquidación y actas de infracción o de sanción, para dispensar a las primeras de ciertos requisitos establecidos con carácter general.*

La distinción, señala la sentencia de 1 de julio de 1954, es inaceptable por cuanto unas y otras actas son consecuencia de faltas cometidas, y, por tanto, los extremos indispensables para juzgar sobre su procedencia y acierto deben ser comunes a ambos tipos. (La misma doctrina en las sentencias de 23 y 28 de junio de 1954.)

4. DOCTRINA SOBRE AFILIACIÓN A LOS SEGUROS SOCIALES

Los Auxiliares administrativos de las Empresas afectadas por la Reglamentación de Trabajo de Actividades Diversas, se califican de *no manuales*, a los efectos del Seguro de Enfermedad, por la sentencia de 12 de noviembre de 1954 y en aplicación del Reglamento aprobado por Orden de 21 de abril de 1948.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO