

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

SALA IV

I. LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO Y LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO

La reiterada constancia de la doctrina jurisprudencial en las cuestiones discutidas, autoriza para insistir en la gran obra pretoriana que nuestro Tribunal Supremo puede realizar para el perfeccionamiento de nuestro sistema vigente de justicia administrativa, en cuanto implica sistema de garantía para los administrados cuyas relaciones con la Administración son más frecuentes, como por sus repercusiones en el propio ejercicio de sus competencias y funciones por los distintos órganos administrativos, que es tanto como conseguir unidad de concepción y de resolución, de jerarquía en el pluralismo normativo tan característico en toda materia administrativa y de aplicación del principio de igualdad, medular en un régimen de Estado de Derecho.

- e A) *La naturaleza administrativa de las resoluciones que declaran deberes contributivos de las empresas a los sistemas de Seguros Sociales y Montepíos Laborales.*

Es ya reiteradísima la jurisprudencia establecida por esta Sala declarando, en Sentencias como la de 12 de noviembre de 1954, que las decisiones de órganos de la Administración exigiendo al particular el pago de exacciones de índole contributiva son perfectamente recurribles ante los Tribunales Contencioso-administrativos, siempre que se den en las mismas los demás requisitos indicados para ello por la Ley de esta Jurisdicción, sin que a ello sea obstáculo ni sirva para transformar en laboral la contienda el hecho de que el importe de tales exacciones contributivas se destine a la finalidad de los Seguros

JURISPRUDENCIA

Sociales, una de las más características y acusadas del Estado actual; por lo que, tratándose en el caso de este pleito de una de tales exacciones, y *no de un conflicto o discrepancia entre los trabajadores y su empresario*, no es procedente la admisión de la excepción alegada basándose en el carácter laboral del fondo del asunto (*Sentencia* de 9 de marzo de 1955.)

B) *La determinación de la naturaleza de las resoluciones por los efectos subjetivos de las mismas y la causa inmediata que determina los respectivos derechos y deberes.*

En reiterada jurisprudencia de esta Sala, se tiene establecida la distinción entre resoluciones del Ministerio de Trabajo relativas a cuestiones laborales entre los productores y sus empresas y aquellas otras en la que el Ministerio dicta resoluciones administrativas declarando la sumisión de empresas a obligaciones de tipo contributivo aunque naturalmente puedan tener conexión, más o menos inmediata, de las relaciones laborales, resoluciones que reúnen evidentemente las características que determina la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para ser atraídas al área de su peculiar competencia, y sobre esta base y refiriéndose esencialmente la cuestión de fondo de este pleito, a la procedencia o improcedencia del cómputo de parte de los sueldos correspondientes a días festivos a los efectos de cuotas de Subsidio Familiar y Sindical, reclamadas a una empresa de ferrocarriles en un acta de inspección, no puede dudarse que lo discutido es de índole recaudatoria, que la resolución reclamada fué pronunciada por un Organismo netamente administrativo, cual es la Dirección General de Previsión, ni cabe negar a la persona afectada por la liquidación el derecho a impugnar el acuerdo en la vía contenciosa, cuando, a su juicio, vulnera preceptos legales y origine lesión de derechos, que estimen le corresponden, razones todas por las que es de establecer que el acuerdo recurrido en esta litis reúna las condiciones que fija la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y obligan a rechazar la excepción de incompetencia alegada. (*Sentencia* de 30 de abril de 1954, también en la de 26 de febrero anterior.)

Si bien es cierto, dice la *Sentencia* de 23 de abril de 1955, que esta Sala en algunas resoluciones se ha pronunciado en el sentido de que determinados acuerdos del Ministerio de Trabajo no son recurribles en esta vía contencioso-administrativa por ser dictadas en funciones peculiares derivadas de contratos de trabajo que ocasionen conflictos entre las empresas y sus trabajadores, en el caso actual no es menos cierto que no se trata de cuestiones ni conflictos entre patronos y obreros, sino que la materia litigiosa es de índole recaudatoria versando sobre si la parte recurrente está obligada o no al pago de ciertas cuotas del seguro por subsidio de vejez de algunos de sus empleados, y siendo así no cabe negar el derecho a impugnar en esta jurisdicción conten-

cioso-administrativa lo resuelto por la Administración, cuando a juicio del actor se hayan vulnerado preceptos legales de los que puedan derivarse derechos a su favor.

- C) *La jurisdicción de lo contencioso es siempre competente para revisar las actuaciones administrativas y para declarar su validez o nulidad, de oficio o a instancia de parte.*

Se reitera doctrina constante del Tribunal al resolver sobre las alegaciones de nulidad formuladas en recursos contra resoluciones administrativas en materia contributiva de los sistemas de Seguros Sociales, en las Sentencias de 26 de febrero y 10 de marzo de 1955.

2. EL REQUISITO DEL PREVIO PAGO A LA HACIENDA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS SOBRE CUESTIONES DERIVADAS DE LA TRIBUTACIÓN A LOS SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS Y MONTEPÍOS LABORALES

- A) *La entrega de la cantidad señalada en la liquidación, cuando se formaliza en la entidad acreedora o a su disposición, satisface plenamente la exigencia de la Ley.*

La excepción fundada en haberse hecho el pago que ordena el artículo 6.º de la Ley de la jurisdicción —argumentación contradictoria de la aducida en primer término, ya que, si se tratase de una cuestión netamente laboral y no de índole contributiva, no podría entrar en discusión la aplicabilidad del citado artículo 6.º—, es asimismo insistente la doctrina establecida por Sentencias de esta Sala, dictadas en casos análogos; jurisprudencia en la que se declara que por la peculiaridad de destino y administración de exacciones, como la que en este pleito se ventila, la interpretación y aplicación a las mismas de las expresiones «cobranza de contribuciones y demás rentas públicas a créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda» y «pago en las Cajas del Tesoro», contenidas en el citado artículo, debe tener presente que la doble finalidad a que el citado precepto apunta —que es la de *evitar que con la iniciación de una reclamación se interrumpa la marcha normal de cobranza de los ingresos estatales, y asegurar al mismo tiempo la exacción para el caso de que la procedencia de la misma se confirme*—, queda lograda con la *modalidad de pago consistente en la entrada de la cantidad en forma que de ella pueda disponer el organismo estatal respectivo*; y el ingreso aludido consta que se hizo en la Caja de la Delegación Provincial de Segovia del Instituto Nacional de

Previsión en..., cumpliéndose así lo ordenado en el art. 262, párrafo segundo del Reglamento de esta Jurisdicción, por lo que tampoco procede la declaración de incompetencia basada en esta causa. (Sentencia de 9 de marzo de 1955.)

B) *La efectiva realidad del pago y la disposición de la cantidad correspondiente por la Entidad acreedora constituyen justificación suficiente del precepto de la Ley, aunque el ingreso se realizara bajo la denominación de depósito.*

La excepción de incompetencia de jurisdicción propuesta por el Ministerio Fiscal, fundada en un supuesto incumplimiento de lo mandado en el art. 6.º de la Ley de lo Contencioso, no puede ser acogida como procedente, porque en el expediente originario de este pleito consta acreditado que la entidad demandante *ingresó a disposición de la Administración en la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Previsión*, en la fecha de..., la cantidad de..., importe total de la liquidación consignada en el acta que ahora se impugna, *y aunque ello aparezca efectuado con la denominación de depósito, como así lo prescribe la legislación especial del Ministerio de Trabajo*, es lo cierto que, confirmada por la Superioridad dicha liquidación, con la orden de que se devolviese a la citada entidad una diferencia de..., que se estimó indebidamente percibida, quedó de propiedad de la Administración el resto de la cantidad ingresada, y resultó así cumplido el mencionado precepto antes de haberse formulado el presente recurso, como ya lo tiene declarado esta Sala en solicitud de resoluciones respectivas a la propia cuestión. (Sentencia de 15 de abril de 1955; la misma doctrina en las de 9 de marzo y 24 de abril de 1955.)

3. REQUISITOS FORMALES Y EFICACIA LEGAL DE LAS ACTAS QUE SE FORMULAN POR LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

A) *Competencia de la jurisdicción de lo contencioso de oficio o a instancia de parte para conocer de las alegaciones de nulidad de los expedientes derivados de actos de la Inspección de Trabajo.*

La alegación de nulidad fundada en el incumplimiento de las formalidades legalmente determinadas para las actas, es de competencia de la Sala no sólo porque en realidad ello implica una cuestión de orden procesal, que afecta al orden e interés público, sino porque, si se apreciara la concurrencia de un vicio de nulidad en la formalización de la repetida acta, ello impediría entrar en el estudio y resolución de las demás cuestiones planteadas en el presente pleito. (Sentencias de 26 de febrero y 10 de marzo de 1955.)

B) *El régimen formal de las actas de la Inspección de Trabajo.*

a) *Exigencias legales en orden a su formulación: En virtud de visita a la empresa por el Inspector; como resultado de un expediente o de un requerimiento.*

b) *Los requisitos formales de carácter general son aplicables tanto a las actas de liquidación como a la determinación por infracciones.*

El examen de la tramitación del expediente ofrece, en primer lugar, la anomalía de que, disponiendo el artículo 77 del Reglamento de 21 de diciembre de 1943 que *la formulación de las actas por el Inspector de Trabajo se hará cuando, como consecuencia de una visita a la correspondiente empresa, o como resultado de un expediente, o en vista de un requerimiento, se comprueba el incumplimiento de obligaciones relativas a los seguros sociales, y no aparece constancia en el caso de esta litis, de ninguna de esas causas determinantes del acta; ni de la visita del Inspector al local o emplazamiento de la explotación de ..., ni del expediente o requerimiento a que el citado artículo del Reglamento alude; con lo que en el documento, en el cual, como en todos los de este tipo, el que lo extiende y autoriza debe dar fe de una realidad que ha presenciado, observado o comprobado personalmente, surge en el caso de este pleito, desligado de aquel supuesto de observación o comprobación personal y directa del que levanta el acta, que el artículo 77 encuadra en una de las tres modalidades iniciales de la visita, el expediente o el requerimiento.*

De otra parte, ni siquiera consta en el expediente administrativo el acta del Inspector de la cual arrancan los trámites sucesivos, pues aparece solamente al folio..., no el acta original sino una copia para la entidad aseguradora», según reza literalmente impreso en ella, que no autoriza ni firma nadie; y, además, aun admitiendo que tal copia fuese fiel trasunto del acta original y pudiera suplirla, resulta que carece de los requisitos exigidos en la norma primera, párrafos b) y c) del artículo 70 del Reglamento de 11 de diciembre de 1943, requisitos que, como la jurisprudencia de esta Sala, en Sentencia de 24 de enero de 1954, entre otras, y el mismo Ministerio de Trabajo en el artículo 4.º del Decreto de 11 de agosto de 1953, han aclarado son aplicables, con las naturales acomodaciones, tanto a las actas de liquidación como a las de infracción, sin que la omisión referida puede en modo alguno subsanarse por el calco de una carta particular obrante en el expediente, en la que parece se dieron al ..., algunos, no todos, de los datos que preceptivamente debían haber figurado en el acta; implicando todo ello la infracción de fundamentales normas procesales, cuya inobservancia determina un vicio de nulidad para el acta y para todas las actuaciones subsiguientes a la misma. (Sentencia de 9 de marzo de 1955; se contiene la misma doctrina en las de 26 de febrero, 10 de marzo, 23, 29 y 30 de abril de 1955.)

C) *Eficacia probatoria de las actas.*

La eficacia y veracidad reconocidas a las actas que se formulen por la Inspección de Trabajo, es *iuris tantum*, sin que simples pruebas aportadas al proceso por el inculpado puedan desvirtuar la presunción legal, tal sucede cuando se presentan fotocopias de *varias* nóminas, que no sirven para deshacer la afirmación de que la empresa había incumplido en la materia las condiciones que le fueron impuestas en la autorización otorgada sobre un sistema especial de nóminas; como igualmente sucede con la prueba mediante acta notarial relativa al libro de matrícula, si dicha acta es de fecha posterior a la de la Inspección de Trabajo. (Sentencia de 2 de marzo de 1955.)

D) *Las formalidades esenciales y su finalidad de garantía. La sanción de nulidad del acto que adolezca de las mismas.*

Los requisitos formales, como todos aquellos cuya inobservancia puede mermar las posibilidades de defensa de los derechos de los particulares, afecta al orden público y deben ser cumplidos escrupulosamente, por lo que las actas que los omitan, según reiterada jurisprudencia de esta Sala, adolecen de un vicio de nulidad, tanto si se trata de actas de liquidación como de actas de sanción. (Sentencias de 26 de febrero y 18 de marzo de 1955.)

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

En la Sentencia de 8 de marzo de 1955 se reitera doctrina constante en la materia y clásica sobre las irregularidades de los actos administrativos, al declararse que la falta de elementos esenciales, de requisitos ineludibles del acto administrativo que sirve de arranque a un expediente, constituye un vicio de nulidad que se proyecta sobre las actuaciones posteriores invalidadas por el vicio inicial, alcanzando, por consiguiente, a las resoluciones que hubieren recaído (en el mismo sentido las Sentencias de 26 de febrero, 8 y 10 de marzo y 23 y 29 de abril de 1955), con el deber de devolución de las cantidades que el administrado hubiere hecho efectivas en cumplimiento del acto declarado nulo posteriormente. (Sentencias de 10 de marzo, 23 y 29 de abril de 1955.)

4. LA FACULTAD SANCIONADORA DEL MINISTERIO DE TRABAJO.
SU CARÁCTER REGLADO

En la Sentencia de 2 de marzo de 1955, al resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto a una Orden del Ministerio de Trabajo mediante

JURISPRUDENCIA

la cual se impuso a la empresa recurrente una sanción económica por infracción de deberes en materia de Trabajo y Previsión, se establecen como límites de la potestad de sanción, los siguientes:

a) La imposición de sanciones económicas ha de ajustarse a las normas especiales que las establecen, en sus propios términos, sin estar permitidas interpretaciones que las agraven.

b) En los casos de ejercicio de facultad reconocida en el reglamento de 21 de diciembre de 1943 (art. 67), a cuyo tenor cuando las circunstancias y ejemplaridad lo aconsejen, la sanción determinada podrá repetirse cuantas veces sea el número de trabajadores afectados por la infracción, *exige necesariamente la constancia cierta, mediante la prueba oportuna, del número de trabajadores, como condición de legal ejercicio de la facultad en los términos autorizados por la Ley.*

ENRIQUE SERRANO GUIRADO