

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

SALA IV

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

A la progresiva dilatación de las esferas de la actividad administrativa se corresponde, como exigencia del principio de legalidad que inspira el ordenamiento del Estado moderno, la extensión de la competencia de los Tribunales de lo Contencioso. Las dos tendencias son, en cierto modo, complementarias para la consecución de un mismo objetivo, y, por ello, sobre el silencio expreso de los textos o de su equivocidad y sobre las evasiones pretendidas de la acción administrativa con fundamento en las facultades actuadas o en la naturaleza de sus resoluciones, resulta una correspondencia entre las respectivas competencias, la de la Administración para conseguir los fines asignados, a través de sus diversas formas de actuación, y la de los Tribunales de lo Contencioso, para garantizar los derechos o intereses de los particulares y para encauzar hacia la legalidad la acción de la Administración. El paralelismo no siempre se produce con perfecta identidad en el tiempo; así puede decirse que sucede en las etapas que pudiéramos denominar constituyentes de las nuevas zonas de actuación administrativa, en las que por consecuencia viene a reconocerse una exención de la revisión jurisdiccional. Este es el proceso de nuestra jurisprudencia de lo contencioso en relación con los acuerdos adoptados por el Ministerio de Trabajo en materias de trabajo y de previsión social. La consideración de que las facultades ministeriales ostentaban carácter jurisdiccional al resolver sobre materias y situaciones propias de derecho privado o la de que gozaban de la calificación de discrecionales. Las excepciones alegadas por el Ministerio Fiscal en los primeros recursos interpuestos, tienen uno u otro fundamento; que en parte se justificaba por la consideración unitaria de todas las resoluciones del Ministerio de Trabajo en las referidas materias, sin apreciarse la existencia de notas distintivas de los grupos en que pueden ser catalogadas dichas resoluciones; en la finalidad inmediata, urgente, de orientar y canalizar las relaciones de trabajo y previsión

de acuerdo con los principios de un nuevo orden y para obtener una justa y efectiva justicia material de la decisión de las cuestiones planteadas; y, por último, en la falta de técnica jurídico-administrativa que hubiera permitido una acertada calificación de cada caso, como sometido o no a las normas en Derecho Administrativo, que según señala Garrido Falla aparece éste cuando la Administración se presenta como uno de los sujetos de la relación jurídica dispuesta a hacerlo efectivo (vid. *Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales*, en Revista de Admon. Pública, núm. 7, enero-abril 1952).

Lo extraño ahora es que se continúe, aunque más débilmente, con la alegación de las excepciones, fundadas unas en la discrecionalidad de la actividad administrativa o en referirse a situaciones ajenas al derecho público, y otras, en requisitos de procedimiento, cuando el Tribunal Supremo las desestima en una reiterada jurisprudencia, cuya periodicidad y constancia acusan la importancia de la garantía en las materias de trabajo y previsión —compensación de la amplia prerrogativa reglamentaria de la Administración— y que la protección jurisdiccional no debe enervarse por simples defectos de procedimiento, sobre todo cuando afecta a la forma de justificación de los requisitos exigidos.

En la jurisprudencia que se expone a continuación se resuelven los problemas a que nos referimos.

A) *La diferenciación de las resoluciones del Ministerio de Trabajo a los efectos de su revisión por los Tribunales de lo Contencioso.*

En numerosas decisiones que reiteran jurisprudencia constante, se establece:

a) *Las resoluciones del Ministerio de Trabajo por las que se declaran deberes tributarios de las Empresas para con los regímenes de Seguros Sociales, son de carácter administrativo por referirse a materia fiscal y recaudatoria.*— En la Sentencia de 28 de junio de 1954, se declara que la excepción de incompetencia de jurisdicción alegada no puede ser acogida favorablemente, ya que es un hecho justificado que en el presente litigio no se ventilan cuestiones entre Empresa y trabajadores en asuntos o conflictos derivados de contratos de trabajo, que hayan de ser sometidos a las Magistraturas dedicadas a esa peculiar jurisdicción, y en realidad lo discutido es de índole recaudatoria, versando sobre si la parte recurrente viene obligada o no al pago de una cantidad determinada en concepto de cuotas de Seguro de Enfermedad de sus Trabajadores, y esto supuesto y habiéndose pronunciado la resolución reclamada por un Organismo netamente administrativo, cual es la Dirección General de Previsión, no cabe negar a la persona afectada por el gravamen impuesto el derecho a impugnar el acuerdo en vía contenciosa cuando a su juicio vulnera preceptos legales y origine lesión de los derechos que le corresponden,

La misma doctrina en las *Sentencias* de 7 de marzo 7 y 8 de mayo y 21 de junio de 1954 (Sala, 4.^a).

En otras *Sentencias* se contiene el siguiente texto: Debe distinguirse de entre las decisiones del Ministerio de Trabajo las que resuelvan cuestiones surgidas en las relaciones laborales de los productores y sus empresas, y aquellas en las 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 reúnen las características exigidas por la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y entran en la zona de su competencia. Así, la *Sentencia* de 19 de junio de 1954 (Sala, 4.^a); y 31 de mayo de 1954 (Sala, 4.^a).

b) *La naturaleza administrativa de las resoluciones que sancionan por infracción de la legislación de trabajo y de Seguros Sociales.*—Igualmente, procede la calificación de administrativas para las resoluciones del Ministerio de Trabajo que imponen multas y sanciones a las Empresas por faltas o infracciones de deberes impuestos por las leyes y disposiciones que regulan la contratación del trabajo y los sistemas de seguridad social, pues al adoptarlas la Administración se ajusta a las facultades que tiene reconocidas y al procedimiento especialmente previsto, sin pretender la resolución de contiendas o litigios entre las Empresas y sus trabajadores propios de la relación laboral que los une. (*Sentencia* de 3 de mayo de 1954.)

c) *La admisión del recurso se extiende a los litigios planteados por la exacción de cuotas sindicales.*—En la *Sentencia* de 6 de abril de 1954, se desestima la excepción de incompetencia alegada por el Ministerio Fiscal con fundamento en que la resolución de las cuestiones sobre el pago de cuotas sindicales es de la competencia de la Delegación Nacional de Sindicatos, en ejercicio de facultad discrecional, lo cual no puede admitirse cuando dicho pago necesariamente tiene que correr la misma suerte que el de la cuota de Subsidio Familiar, en cuanto que el Decreto de 26 de noviembre de 1941 hizo extensivo a la cuota sindical el régimen establecido para la cobranza e inspección de las de Subsidio Familiar y declaró que ambas han de realizarse de modo simultáneo, sin que bajo ningún pretexto o motivo pueda autorizarse su cobranza en distinto momento, imponiéndose una solidaridad que viene a constituir las en una sola.

B) El pago de las cuotas liquidadas por Seguros Sociales y Montepíos laborales, como requisito previo para la admisión del recurso contencioso-administrativo.

a) *El depósito del importe de los créditos liquidados cuando se autoriza por las disposiciones legales o puede disponer del mismo la Entidad pública a cuyo favor se constituye, satisface la exigencia del artículo 6.º de la L. C.*—La

Sentencia de 28 de junio de 1954 reitera doctrina en relación con los depósitos de cuotas por Seguros Sociales en virtud de acta de la Inspección de Trabajo y a los efectos de la admisibilidad del recurso contencioso.

Así declara que no es admisible la excepción de incompetencia por el motivo aducido igualmente por el propio Ministerio, de un supuesto incumplimiento de lo prescrito en el artículo 6.º de la ley de lo contencioso-administrativo en orden al pago de la cantidad objeto de la reclamación, puesto que en el expediente originario de este pleito consta acreditado que, depositada dicha cantidad por el recurrente, el Delegado Provincial de Trabajo, mediante oficio remitió el resguardo correspondiente a la Delegación del Instituto Nacional de Previsión de la propia capital, para que en vista de la resolución firme de la Dirección general confirmatoria de la liquidación fuera ingresada dicha suma en la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad o entidad colaboradora designada, lo que evidencia que la Administración se apropió e hizo uso definitivo de aquel depósito que al interponerse el recurso contencioso, había tenido plena efectividad el pago.

Se reitera esta doctrina en las *Sentencias* de 7, 8, 24 y 31 de mayo y de 19 y 21 de junio de 1954.

b) *La posibilidad de que la Administración pueda disponer por sí del depósito constituido para interponer el recurso, sirve de justificación y cumplimiento del requisito del previo pago. Interpretación restrictiva de los preceptos que lo establecen y de los supuestos de exigencia obligatoria.*—La circunstancia de que la Administración pueda disponer de la cantidad depositada, es bastante para que se entienda justificada y cumplida la exigencia del artículo 6.º de la L. C., además de que por la materia discutida —cuotas de Seguros Sociales— no puede englobarse en el rótulo de créditos definitivamente liquidados a favor de la Hacienda, ni sobre contribuciones y demás rentas públicas a que se refiere el precepto, que por su carácter, sancionador, no merece ser interpretado con excesiva amplitud. (*Sentencia* de 10 de abril de 1954.)

c) *La simple formalidad de constituir un depósito de libre disposición de su titular no basta para acreditar su objeto, ni que del mismo pueda disponer la Administración, a los efectos del artículo 6.º de la L. C.*—Por ello, la *Sentencia* de 21 de mayo de 1954, declara que si en virtud de una amplia interpretación de los preceptos legales relativos al referido requisito, la doctrina jurisprudencial ha llegado a darle por cumplido si en tiempo oportuno se acredita que la cantidad objeto de la reclamación fué depositada por el demandante, como requisito previo para recurrir, de modo expreso a disposición de la Administración en forma tal que ésta pueda hacerla efectiva por sí, mas cuando esto no sucede, como es el caso de presentación de sólo un resguardo de la Caja de Ahorros de X, justificativo de haber entregado en ella la Empresa X, en concepto de consignación voluntaria, cierta cantidad, reintegrable a la vista mediante la devolución del mismo documento firmado al dorso por el depositante sin especificarse en el resguardo el objeto propio de

la consignación, que, lejos de ser voluntaria, fué hecha por requerimiento terminante que le formuló la Inspección de Trabajo como obligación legal de pago y requisito previo para recurrir, sin excepción, igualmente, de que el depósito se verificaba a disposición del Ministerio de Trabajo, ni por último, de la posibilidad de éste, de hacer por sí solo efectivo el cobro de la cantidad depositada, ha de declararse incumplido el requisito del previo pago que exige el artículo 6.º

d) *El depósito constituido en títulos de la Deuda es admisible a los efectos del artículo 6.º de la L. C. y supuesta la disponibilidad del mismo por la Administración.*—El requisito del previo pago puede darse por cumplido cuando al ejercitarse la acción contenciosa, se acredita, con el resguardo correspondiente de la Caja General de Depósitos, haber ingresado en ésta, como garantía de pago, la cantidad discutida en Títulos de Deuda amortizable del Estado. (*Sentencia de 3 de mayo de 1954.*)

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

A) *La facultad de imponer sanciones por infracción de las disposiciones de Trabajo, como el procedimiento al que ha de ajustarse en su ejercicio, tienen carácter reglado.*

La facultad de la Administración de aplicar sanciones al infringirse preceptos administrativos de Trabajo, así como el procedimiento para imponerlas, se hallan previstos y regulados por los artículos 12 y 13 de la ley de 10 de noviembre de 1942 y por la Sección 2.ª del Capítulo IV del Reglamento de 21 de diciembre de 1943, y en su virtud, es imposible calificar de discrecional la referida facultad.

B) *La extensión de la competencia sancionadora del Ministerio de Trabajo por infracciones de las leyes y disposiciones relativas al trabajo y Seguros Sociales,*

En el proceso decidido por la *Sentencia* de 3 de mayo de 1954, la parte demandante alegó la incompetencia del Ministerio de Trabajo para imponer sanciones pecuniarias superiores a 50.000 pesetas, según los términos de la ley de 2 de noviembre de 1939, señalándose que al exceder la multa de dicha cantidad, correspondía acordarla al Consejo de Ministros, previa propuesta del de Trabajo. El Tribunal establece lo siguiente: La ley de 2 de noviembre de 1939 establece tan sólo que cuando se deduzcan recursos contra multas superiores a 50.000 pesetas su resolución corresponderá al Consejo de Ministros a propuesta del Ministro respectivo, lo cual ha de referirse a aquellos

casos en que tales recursos procedan por haberlos establecido alguna disposición, situación distinta a la de inexistencia de recurso ante un Ministerio, por cuanto en el caso fué el Ministro de Trabajo quien impuso la sanción a propuesta de los respectivos Inspector y Delegado de Trabajo, reiterada después por la Dirección General del Ramo, pues carentes todos ellos de facultad para aplicar multas superiores a 10.000 pesetas, según lo dispuesto en el artículo 12 de la ley de 10 de noviembre de 1942 y 67 del Reglamento de 21 de diciembre de 1943, hubieron de limitarse a proponer al Ministerio la de 60.000 pesetas, que estimaron adecuada a la infracción cometida —falta de aumento por los conceptos de *plus de constancia al trabajo* y *plus de vida cara*—, siendo de notar también que ni la Ley ni el Reglamento citados señalan límite máximo de cuantía a las multas que el Ministro fije y así no se acredita que éste, al sancionar como lo hizo, obrase fuera de sus facultades.

3. LOS REQUISITOS FORMALES EXIGIDOS EN LAS LEYES Y REGLAMENTOS Y SU INFLUENCIA EN LA VALIDEZ DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

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

a) *La inobservancia en las actas de la Inspección de Trabajo, de los requisitos establecidos en las disposiciones que regulan su actuación, constituye un vicio de nulidad, que impone la reposición de las actuaciones, porque el cumplimiento de las formalidades procesales afecta al interés público, pues garantizan eficazmente los derechos de los particulares.*—Así lo proclaman, reiterándose jurisprudencia uniforme, las Sentencias de 5, 21 y 28 de abril, 7 y 24 de mayo, 5, 19, 21, 22, 24 y 28 de junio de 1954.

b) *Es inadmisibles distinguir de entre las actas que formula la Inspección de Trabajo a las Empresas, por incumplimiento de deberes en materia de Seguros Sociales, actas de liquidación y actas de infracción, para dispensar a las primeras de ciertos requisitos, establecidos con carácter general.*—El Tribunal Supremo, en las Sentencias de 10 de marzo, 5, 10, 18, 21 y 23 de abril, 7, 8 y 24 de mayo y 5, 19, 21, 22 y 28 de junio de 1954 establece que no es posible admitir la distinción de que los requisitos enumerados en el artículo 70 del Reglamento de 21 de diciembre de 1943, deben guardarse exclusivamente para las actas de sanción, pero no en las de liquidación, ya que unas y otras se levantan cuando el inspector conoce de alguna infracción, y, por tanto, todos los extremos indispensables para juzgar sobre ésta —como son los enumerados en las letras a) a d), del mencionado precepto— deben ser comunes a ambos tipos de actas, razón por la cual, una vez señaladas en el artículo 70 no había por qué volver a recogerlos en el 77, que por ello, se limita a referirse a los datos diferenciales de las de liquidación —débito pen-

diente e intereses de demora —frente a los iniciados en las letras a) y f) del propio artículo 70 propuesta de sanción y su fundamento legal como peculiares de las actas de sanción. De no entenderse así, señala la Sala, se llegaría a la conclusión, a todas luces absurda, de que el nombre y domicilio del empresario, la actividad a que se dedica y las normas legales que se estiman infringidas o incumplidas, no tienen que figurar obligatoriamente en un acta de liquidación. Finalmente, que la aplicabilidad de los requisitos del artículo 70 no son exclusivamente peculiares de ciertos tipos de actas, sino que se extiende a todas ellas en general y por ende a las de liquidación, es doctrina reflejada en varias sentencias de esta Sala y reconocida también por el propio Ministerio de Trabajo, que, en el artículo 4.º, del Decreto de 11 de agosto de 1953, corrobora, en interpretación que puede calificarse de auténtica, la doctrina expuesta respecto a dichas actas de liquidación.

Por ello, se declara la nulidad de las actas en las que se omiten los nombres, domicilios, edad y clasificación profesional de los trabajadores afectados por el incumplimiento de la Empresa de los deberes que le imponen las disposiciones reguladoras de los Seguros Obligatorios y Mutualidades Laborales.

B) Los informes preceptivos. La justificación de su constancia en el expediente.

La denuncia en la demanda de un efecto de forma del expediente de sanción, fundado en la omisión en el mismo informe del Delegado de Trabajo, necesario siempre según el artículo 70 del Reglamento de 21 de diciembre de 1943, no puede admitirse cuando si bien no figura incorporado en el expediente aportado por el Ministerio para formalizar la parte actora su demanda, consta por afirmación expresa y terminante de la orden recurrida que el citado informe fué elevado al Departamento ministerial, el cual precisamente se refiere a él en la resolución impugnada como uno de los elementos de juicio tenidos en cuenta para adoptarla, máxime cuando además el Delegado de Trabajo expidió un certificado, que la parte coadyuvante aportó a los autos, justificativo de su remisión en fecha oportuna y con el respectivo expediente, en cuyo certificado se transcribe literalmente el informe cuya omisión se denuncia. (Sentencia de 3 de mayo de 1954.)

C) La declaración de nulidad de actas de la Inspección de Trabajo, relativas a liquidación de cuotas de Seguros Sociales, determina la declaración del derecho de la empresa a obtener la devolución de las cantidades abonadas para recurrir.

La nulidad de las actas de la Inspección, como de las resoluciones configuratorias de la Dirección General de Previsión, lleva como consecuencia obli-

gada la devolución al recurrente de la cantidad abonada para interponer el recurso. (*Sentencias* de 5 de junio de 1954; y las de 18 de abril, 24 de mayo y 21, 22 y 24 de junio de 1954.)

4. EL DERECHO ADQUIRIDO A UNA MEJOR RETRIBUCIÓN Y LAS DISPOSICIONES DE LA REGLAMENTACIÓN DE TRABAJO. SU TRASCENDENCIA EN EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LAS EMPRESAS

En la *Sentencia* de 3 de mayo de 1954, que resuelve el recurso interpuesto contra Orden del Ministerio de Trabajo, por la que se impone multa fundada en la infracción de la legislación del Trabajo, se establece:

a) Los aumentos sobre los salarios reales vigentes a la sazón, deben comprender, salvo disposición en contrario, no sólo el estricto salario, sino también los pluses —de vida cara y de constancia en el trabajo— que hubiera la Empresa concedido voluntariamente a sus operarios, porque el artículo 37 de la ley del Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944, considera salario «la totalidad de beneficios que obtenga el trabajador por sus servicios», máxime cuando en la Orden que establece los aumentos se refiere a salarios reales, sin distinción ninguna, es decir, a toda la cantidad que real y efectivamente perciban los productores, como retribución por su labor.

b) La provisionalidad atribuida a tales aumentos, hasta que rigiera la reglamentación proyectada —en la Industria del Vidrio—, no ha de entenderse de un modo absoluto ese carácter de las mejoras, sino que ello ha de conjugarse con el precepto básico de una reglamentación de trabajo que no debe aminorar la retribución que antes de ella percibieron los obreros afectados por la misma, por lo cual sería realmente transitoria aquella mejora en cuanto la entonces futura reglamentación hubiera venido a establecer retribuciones superiores o iguales a las disfrutadas después de los aumentos establecidos, pero al no suceder así, tampoco podía tener efectividad dicho carácter provisional, situación respetada, además, por la propia Reglamentación.

c) Que los salarios de las Reglamentaciones tienen, por lo general, el carácter de mínimos, lo que supone el tener que respetar los superiores adquiridos.

d) Que la compensación o absorción de las retribuciones o pluses otorgados voluntaria o preceptivamente, sólo es admisible cuando las nuevas retribuciones resultaran iguales o superiores a las anteriormente percibidas por el trabajador.

e) Las mejoras concretadas en las gratificaciones anuales de Julio y Navidad, aumento del número de días de vacación, la creación del Montepío Laboral, etc., han de estimarse con independencia de la retribución que al trabajador le corresponde realmente percibir.

5. DOCTRINA SOBRE AFILIACIÓN A LOS SEGUROS SOCIALES.

El trabajo por cuenta ajena como condición ineludible de obligatoria afiliación a los Seguros Sociales. Condiciones: Prestación personal del trabajo; en dependencia de la empresa, y retribución cierta y no aleatoria.

En la Sentencia de 31 de mayo de 1954 se declara que el artículo 1.º de la Ley de 26 de enero de 1944, exige para la existencia de un contrato de trabajo que el obrero «participe en la producción mediante el ejercicio, voluntariamente prestado, de sus facultades intelectuales o manuales», es decir, de las propias y personalísimas suyas, por lo que no es dable calificar de trabajador asalariado al que, para prestar un servicio contratado por alguien, se sirve de otro sujeto pudiendo así no realizar personalmente ninguna de las tareas que implica la realización de aquél; asimismo la característica señalada en el citado precepto de que el trabajador esté «bajo la dependencia» de la empresa tampoco concurre en la situación discutida en cuanto que en el convenio de las partes se prohíbe que el sujeto obligado puede atribuirse el concepto de empleado de la otra parte; por último, se opone a la esencia de la noción de contrato de trabajo la posibilidad de que las aportaciones de local, luz y personal, puedan llegar a producir pérdidas para quien las hace, hipótesis incompatible con el concepto no aleatorio del beneficio económico de la percepción del salario en una verdadera relación laboral.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO