

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Fecha: 29/01/2003

RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACION DE DOCTRINA

Recurso_Numero: 7392

Recurso_Año: 1998

Recurso_Numero_2: y 7549/98 acumulados

Ponente: Rodolfo Soto Vázquez

Recurso_Numero_1: 7392/1998

MAG_1: D. Mariano Baena del Alcázar y D. Antonio Martí García y D. Rafael Fernández Montalvo y D. Rodolfo Soto Vázquez

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Cuarta por los Magistrados al margen indicados, los recursos de casación interpuestos por DOÑA M^a DOLORES C. A. y DOÑA M^a RAFAELA G. M., representadas por el Procurador de los Tribunales Don Emilio Alvarez Zancada contra las Sentencias dictadas con fecha 2 de febrero y 2 de abril de 1.998 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en los recursos nº 887/95 y 1855/94, sobre reintegro de prestaciones; siendo parte recurrida la ADMINISTRACION DEL ESTADO, representada por el Abogado adscrito a sus Servicios Jurídicos.

PRIMERO.- Por escrito de 27 de octubre de 1.994, Doña M^a Dolores C. A. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 17 de agosto de 1.994 por la que se desestima el recurso de alzada de fecha 14 de julio de 1.992, interpuesto contra la resolución de la Dirección Provincial del INEM, de 25 de junio de 1.992, y tras los trámites pertinentes, el citado recurso contencioso-administrativo terminó por sentencia de 2 de abril de 1.998, cuyo fallo es del siguiente tenor: "PRIMERO.- Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo. SEGUNDO.- No se aprecian motivos para hacer una expresa imposición de las costas procesales a tenor de lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Doña M^a Dolores C. A. y Doña M^a Rafaela G. M., por escrito de 12 de mayo de 1.995, interponen recurso contencioso-administrativo contra las Actas de infracción números 6598/91 y 6599/91, dictadas el mes de septiembre de 1.991 por la Dirección Provincial de Barcelona del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como contra la desestimación tácita del recurso de alzada interpuesto contra las anteriores, y tras los trámites pertinentes, el citado recurso contencioso terminó por sentencia de 2 de febrero de 1.998, cuyo fallo es del siguiente tenor: "1.- Desestimar la Demanda. 2.- No efectuar pronunciamiento expreso sobre costas".

SEGUNDO.- Doña M^a Dolores C. A. por escritos de 2 de marzo y 27 de abril de 1.998, respectivamente, manifiesta su intención de preparar recurso de casación para la unificación de Doctrina, y por Providencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 23 de junio de 1.998, se tuvo por preparado el recurso de casación, ordenándose la remisión de los autos y el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Emplazadas las partes el recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Alto Tribunal, al tiempo que formuló en fecha 7 de agosto de 1.998 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual solicitó, dicte Sentencia por la que estimando el recurso se case la impugnada por quebrantar la unidad de doctrina, y resolviendo el debate en el sentido planteado por esta representación, se estime la demanda rectora del presente procedimiento declarando nulas y contrarias a derecho las resoluciones de 25 de junio de mil novecientos noventa y dos y 17 de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, y las Actas de Infracción de 9 de septiembre de 1.991 números 6598/91 y 6599/91 y posteriores resoluciones de 31 de enero de mil novecientos noventa y dos, en méritos de las cuales se sancionó a mi mandante con la pérdida de las prestaciones de desempleo.

No comparece ante la Sala en concepto de recurrido el Abogado del Estado en la representación que ostenta por ministerio de la Ley.

CUARTO.- Mediante Providencias de la Sala de fecha 15 de enero y 4 de marzo de 1.999 se admitieron los recursos de casación interpuestos por el Procurador Sr. Alvarez Zancada; y visto que no se había personado la parte recurrida, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo.

Auto de 1 de diciembre de 1.999 se acordó acumular al presente recurso 7392/98 el recurso número 7549/98, al haberse manifestado por la parte actora en su escrito de interposición la conexión entre ambos recursos.

QUINTO.- Acordado señalar para la votación y fallo fue fijado a tal fin el día 22 de enero de 2.003, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

PRIMERO.- El recurso de casación nº 7.392/98, para la unificación de doctrina, ha sido interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 2 de febrero de 1.998, proceso nº 887/95, en el que son demandantes Doña María Dolores C. A. y Doña María Rafaela G. M., impugnando la desestimación de su pretensión de anular las Actas de Infracción nº 6598 y 6599/98, así como la desestimación tácita del recurso de alzada interpuesto ante el Director General de Empleo.

Como consecuencia de tales Actas se había impuesto a ambas solicitantes, el 31 de enero de 1.992, la sanción de extinción del derecho a percibir las prestaciones por desempleo y la obligación de devolver las cantidades percibidas por ese concepto, siendo la causa de la sanción impuesta la visita efectuada por el Controlador Laboral, el 6 de abril de 1.990, a un local en el cual las demandantes, fundadoras de una sociedad cooperativa dedicada a la elaboración de patrones y prendas de vestir femeninas con domicilio social en el mismo, se encontraban trabajando en esa actividad, pese a haber solicitado y obtenido la baja en el Régimen General de la Seguridad Social, el alta en las prestaciones por desempleo, y el abono de la capitalización de las pensiones correspondientes.

Se juzga acumuladamente con el anterior el recurso de casación nº 7.549/98, igualmente para unificación de doctrina, e interpuesto únicamente por doña María Dolores C. contra la sentencia del mismo Tribunal, acordada el 2 de abril de 1.998 (contencioso nº 1855/94), en la que se desestimaba su pretensión de anulación del requerimiento de devolución de las cantidades indebidamente percibidas como consecuencia de la sanción impuesta a raíz del Acta nº 6598/91.

En ambos recursos de casación se cita como sentencia de contraste la de 23 de octubre de 1.997, dictada igualmente por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, misma Sección Segunda que en los casos anteriores -si bien actuando como Ponente un Magistrado que no participó en las que son objeto de recurso-, según la cual se estimaba la demanda de Doña María Rafaela G. M. (contencioso nº 2273/94) y se anulaba la Resolución expresa de la Dirección General de Empleo de 17 de noviembre de 1.994, en la que se confirmaba la sanción impuesta a doña María Rafaela en el Acta de Infracción nº 6599/91, dejando expresamente sin efecto el acuerdo de extinción de las prestaciones de desempleo y la obligación de devolver las cantidades percibidas como consecuencia de la capitalización de la pensión correspondiente.

Si bien es cierto que en el recurso de casación nº 7392/98 se citan también como sentencias de contraste las de 21 de diciembre de 1.993, 27 de febrero de 1.995 y 30 de junio del mismo año, dictadas respectivamente por los Tribunales Superiores de Cataluña, Andalucía y La Rioja, no pueden ser tomadas en consideración, ya que ni habían sido aportadas con el escrito de preparación, ni consta en autos la certificación de su firmeza (artículo 102.a) 4).

SEGUNDO.- No cabe duda de que concurren los requisitos formalmente necesarios para poder plantear el recurso de casación para la unificación de doctrina que se mencionan en el artículo 102 a) de la Ley de 27 de diciembre de 1.956, contemplados desde la perspectiva de la identidad subjetiva, sustancial coincidencia del supuesto de hecho que dio origen a la situación de los litigantes y de las pretensiones objeto de los diferentes procesos. Y existe indudable coincidencia en los fundamentos que se alegaron para obtener la anulación de la sanción impuesta, originada por las Actas de Infracción levantadas con motivo de la misma visita de comprobación efectuada el 6 de abril de 1.990, al estimarse, por el Controlador Laboral primero y por la Inspección de Trabajo después, que la presencia activa de doña María Dolores y doña María Rafaela en los locales de la cooperativa cuya disolución les había permitido percibir las prestaciones de desempleo, implicaba que ambas continuaban trabajando en la misma, pese a figurar como cesantes en el Régimen General de la Seguridad Social.

También existe concordancia en los argumentos jurídicos en que se han basado las tres sentencias mencionadas para llegar sin embargo a distintas conclusiones, refiriéndose, unas y otras, al alcance de la presunción de veracidad que cabe atribuir a las Actas de Infracción (primero por el artículo 52.2 de la Ley 8/88 y más tarde por el artículo 137.3 de la Ley 30/92 y 22 del Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones en materia de infracciones de orden social) como elemento valorable que ha conducido a esa desigual solución, concluyéndose explícitamente, en las sentencias dictadas el 2 de febrero de 1.998 y el 23 de octubre de 1.997, que esa presunción no revestía carácter absoluto, no debiendo de ser apreciada en aquellos casos en que el Inspector actuante no hubiese podido constatar directamente los hechos constitutivos de la infracción, y pudiendo siempre ser desvirtuada por el resultado de otras pruebas. En cuanto a la sentencia dictada el 2 de abril de 1.998, se recogía implícitamente la misma doctrina al remitirse a lo ya resuelto por la de 2 de febrero anterior sobre la procedencia de la sanción impuesta.

Del examen comparativo de las dos sentencias impugnadas por la vía casacional de unificación de doctrina con la citada como resolución de contraste, se desprende con claridad que el discordante pronunciamiento de una y otra en torno a la procedencia de la sanción y devolución acordadas, se basa en la distinta valoración apreciativa -efectuado por el mismo Tribunal, siquiera su composición hubiese parcialmente variado en una de las ocasiones- de los elementos de hecho concurrentes en el caso concreto, atribuyéndoles o negándoles, respectivamente, entidad bastante

para desvirtuar esa presunción de veracidad de las Actas de Infracción que todas las resoluciones contrastadas reconocen de consuno.

Se desprende del contenido de las actuaciones sometido a la consideración de este Tribunal que, en el curso de los tres procedimientos, la explicación ofrecida en descargo de la infracción imputada consistió en alegar que, habiéndose protocolizado la constitución de una nueva cooperativa por las recurrentes -distinta de aquella cuya extinción se alegó como base para la obtención de la prestación de desempleo- en el mes de marzo de 1.990 con idéntico objeto social que la anterior, la presencia de doña María Dolores y Doña María Rafaela en el domicilio de la que ya figuraba como disuelta obedecía únicamente a la necesidad de efectuar las labores preparatorias de la nueva actividad laboral, para posibilitar la cual precisamente habían solicitado la baja en el Régimen de Seguridad Social y la capitalización de las pensiones de desempleo. En apoyo de sus manifestaciones aducían la previa protocolización de la nueva cooperativa y el casi inmediato otorgamiento de la escritura pública de constitución de la misma (el 18 de abril de 1.990).

La sentencia de 23 de octubre de 1.997 consideró suficiente la explicación ofrecida para poner de manifiesto el error sufrido por la Administración, a la que imputaba el haber sancionado indebidamente una conducta que no implicaba la continuación en el desempeño de una actividad laboral, cuyo cese había motivado el percibo de la prestación de desempleo. Para llegar a esa conclusión ponderaba las circunstancias concurrentes en el caso y, muy especialmente, la transparencia de la conducta de las demandantes en las sucesivas actuaciones realizadas, considerándolas suficientes para enervar la presunción de veracidad atribuible al Acta de Infracción levantada. Por el contrario, las posteriores resoluciones consideraron insuficiente la explicación ofrecida para desvirtuar la realidad de los hechos constatados por el Controlador Laboral, y más tarde asumidos por la Inspección de Trabajo, desestimando en consecuencia las demandas correspondientes.

TERCERO.- Sobre esta precisa contradicción se articulan los recursos de casación acumulados, alegando como base de la unificación de doctrina impetrada la errónea aplicación del antiguo artículo 1.214 del Código Civil, "en relación con la doctrina sobre la presunción de certeza de las actas de inspección, "a sensu contrario".

El recurso entablado al amparo del artículo 102.a) de la Ley de la Jurisdicción entonces vigente ha de ser desestimado, sin perjuicio de que las demandantes puedan acudir a la vía procedente para tratar de remediar la contradicción acusada, contradicción con cuya desafortunada consecuencia han coadyuvado parcialmente al promover distintos litigios con un objeto esencialmente coincidente, y no tratar de acreditar siquiera en el curso de los procedimientos ulteriormente resueltos (887/95 y 1855/95) la existencia del fallo precedente obtenido en el proceso 2273/94, pese a haber gozado de sobrada oportunidad de hacerlo considerando el lapso de tiempo transcurrido entre la fecha de las sentencias respectivas.

No debería ser necesario recordar aquí que el recurso de casación ordinario constituye un remedio extraordinario, sometido a unas formalidades precisas, y cuyo objeto es revisar la aplicación de las normas jurídicas y de la doctrina jurisprudencial sobre las mismas que efectúen los Tribunales de orden inferior, ya desde el punto de vista sustantivo, ya desde el adjetivo, velando por corregir las infracciones que en su interpretación y aplicación se produzcan, pero siempre dentro de los límites de los motivos concretos que se establecen en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No constituye, pues, una nueva instancia en la que sea

posible revisar la valoración de la prueba efectuada por dichos Tribunales, salvo que se acuse y aprecie la infracción de las normas legales que rijan esa misma valoración.

El recurso de casación para la unificación de doctrina que se regula en el artículo 102 a), como su mismo nombre indica, es asimismo un remedio procesal extraordinario especialmente habilitado para sentar una interpretación uniforme en la aplicación de las leyes y de la jurisprudencia en determinados casos (apartado 2º del mismo artículo), en los que sería posible acudir al recurso de casación ordinario; y su finalidad real no es otra que restablecer la auténtica doctrina en torno a esa aplicación, anulando las resoluciones de los Tribunales de grado inferior que de ella se aparten siempre que se evidencie su contradicción con otras resoluciones firmes del mismo grado funcional, o procedentes de este Tribunal Supremo, que representen la verdadera doctrina aplicable.

Ello supone, también, que no solamente ha de darse una idéntica situación entre los sujetos intervinientes en los procesos cuya resolución sirva de contraste, sino que la discordancia acusada entre dichas resoluciones se haya producido en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales. Y sobre todo implica que esa discordancia ha de ser consecuencia de la errónea interpretación de la doctrina representada por las normas legales y la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, no de la libre y soberana convicción de un Tribunal con respecto a la apreciación de la prueba practicada en autos.

CUARTO.- El antiguo artículo 1.214 del Código Civil, al igual que el actual artículo 217 de la Ley 1/2000, puede ser válidamente invocado como base de un recurso de casación para la unificación de doctrina si aparece acreditado que la sentencia impugnada ha atribuido erróneamente la carga legal de haber probado determinados hechos controvertidos en el proceso a una de las partes, vulnerando así la correcta interpretación que del precepto se viene efectuando en la doctrina jurisprudencial y se refleja en la sentencia de contraste; pero no es ese el supuesto de que ha de partirse en este caso.

Las sentencias recurridas, al igual que la de 23 de octubre de 1.997, valoran correctamente el sentido atribuible a la presunción de veracidad de las Actas de Infracción que han constituido el hecho determinante de las sanciones impuestas razonando sobre el distinto alcance que cabe otorgarle, según que se hubiesen constatado personalmente por el Controlador y ratificado por el Inspector de Trabajo los hechos en ella consignados, o se trate de meras apreciaciones subjetivas o simples deducciones; reconocen igualmente que, en todo caso, esa presunción de veracidad ha de considerarse "iuris tantum", susceptible de ser desvirtuada por otras pruebas, y se pronuncian sobre la credibilidad que ha de darse a esos otros elementos de prueba (en ambos casos sustancialmente coincidentes) que para desvirtuar la presunción se citan, valorando las alegaciones efectuadas por las recurrentes en uno y otro proceso. Lo que ocurre es que, en las sentencias contrastadas, la misma Sección del Tribunal Superior (siquiera no coincidan la totalidad de los Magistrados que la componían en uno u otro caso) llega a conclusiones diferentes en cuanto a la eficacia enervante de tales alegaciones frente a la presunción de certeza que arrojan las Actas de Infracción.

Ya esta misma Sala ha tenido ocasión de aclarar (Sentencias de 16 de julio de 2.001) que la posible revisión de una sentencia, a los efectos de unificación de doctrina, no puede extenderse a fiscalizar la apreciación de la prueba en cada caso practicada, en tanto esa apreciación no contravenga las reglas que han de regir esa apreciación. En los recursos que ahora se examinan ni siquiera se trata de alegar y razonar sobre la existencia de esa contravención, limitándose a poner

de manifiesto la indiscutible contradicción a que se llega en los fallos contrastados. Y es que, realmente, no se ha infringido en ningún caso el artículo 1.214, porque en dicho precepto únicamente se estipula la necesidad de que se atribuyan las consecuencias de la falta de prueba de sus alegaciones a la parte a quien ese defecto resultare imputable, que es precisamente la decisión a que se llega, tanto en las sentencias recurridas, como en la citada de contraste.

Por otra parte, y aun entendiendo que cupiese entender que en el único motivo alegado se pretende denunciar, asimismo, la vulneración de la doctrina en torno a la aplicación del antiguo artículo 1.253 del Código Civil, habría de llegarse a la misma conclusión desestimatoria que con respecto a la supuesta infracción del artículo 1.214.

Ni se alega por las recurrentes, ni puede deducirse de los fundamentos de las sentencias impugnadas, que para llegar a la conclusión desestimatoria de las pretensiones ejercitadas en los procesos que concluyeron con las sentencias de 2 de febrero y 2 de abril de 1.998, se haya quebrantado por el Tribunal de instancia el enlace preciso, directo y lógico que cabe efectuar entre el hecho cierto del levantamiento de un Acta de Infracción acreditando la presencia de dos perceptoras de una remuneración de desempleo, sorprendidas en plena actividad laboral en el local de la empresa cooperativa cuya extinción motivó el percibo de dicha remuneración, y la conclusión extraída en dichas sentencias de que ello supone infringir lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 31/84. En todo caso, existe la misma conexión lógica entre ese supuesto de hecho acreditado y la conclusión deducida, que la que pueda atribuirse a la sentencia dictada en 23 de octubre de 1.997 cuando llega a la solución contraria, considerando como explicación suficiente para justificar esa presencia activa la necesidad de efectuar las labores de preparación para el funcionamiento de la nueva cooperativa constituida en aquellas fechas.

No se trata, por lo tanto, de un caso en el que pueda apreciarse una discordancia en la fundamentación jurídica de las Sentencias impugnadas por esta vía casacional y la doctrina legal que debe prevalecer, sino de un supuesto en que se pronuncian fallos contradictorios con respecto a unos mismos hechos a causa de la distinta consideración que el valor de la explicación ofrecida ha merecido en una u otra ocasión, pretendiendo a través del recurso interpuesto deferir a este Tribunal la misión de discernir cual de las dos soluciones contrapuestas se adecúa a la auténtica realidad de lo ocurrido, cuando la realidad es que ni el procedimiento utilizado es el adecuado, ni esta Sala puede disponer de los elementos necesarios para llegar a una convicción sobre este extremo.

QUINTO.- El Tribunal es consciente de lo insatisfactorio que resulta el que esa contradicción no pueda ser corregida a causa de la equivocada elección de la vía procesal escogida; mas no le cabe otra solución que atenerse a lo que la ley dispone sobre este tipo de recursos.

Consiguientemente se desestiman los aquí acumulados.

SEXTO.- Es preceptiva la imposición de costas a las recurrentes (artículo 102.3 de la Ley jurisdiccional), siquiera la incomparecencia de la parte recurrida en este trámite haga inoperante dicha imposición.

Que debemos desestimar y desestimamos los recursos de casación para unificación de doctrina, acumulados, contra las Sentencias acordadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 2 de febrero y 2 de abril de 1.998, por no concurrir el motivo alegado para declarar la

disconformidad de las mismas con la doctrina invocada. Se imponen las costas ocasionadas en este trámite de casación a las demandantes, por ser así preceptivo.