

Roj: **STS 1445/2017 - ECLI:ES:TS:2017:1445**Id Cendoj: **28079140012017100245**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Social**Sede: **Madrid**Sección: **1**Fecha: **01/03/2017**Nº de Recurso: **1172/2015**Nº de Resolución: **175/2017**Procedimiento: **SOCIAL**Ponente: **JORDI AGUSTI JULIA**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **STSJ GAL 281/2015,**  
**STS 1445/2017**

## SENTENCIA

En Madrid, a 1 de marzo de 2017

Esta sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la representación letrada de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, contra la sentencia de la **Sala de lo Social** del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 28 de enero de 2015 dictada en el recurso de suplicación número 4557/2013, interpuesto por la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL contra la sentencia del Juzgado de lo Social nº 2 de los de Vigo, de fecha 27 de septiembre de 2013 dictada en virtud de demanda de oficio formulada por dicha recurrente frente a "INVERSIONES COMODÍN, S.L."

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jordi Agusti Julia

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 27 de septiembre de 2013, el Juzgado de lo Social número 2 de Vigo, dictó sentencia, en la que como hechos probados se declaran los siguientes: "**PRIMERO** .- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Vigo extendió acta de infracción el 22 de noviembre de 2012 a la empresa INVERSIONES COMODÍN SL, por la prestación de servicios de varias personas, por la falta de alta en el Régimen General de la Seguridad Social./ **SEGUNDO** .- En el acta de infracción se especifica que sobre ellas lo que sigue: 1.- Antonia, nacida en Colombia el NUM000 /1969, con nacionalidad española y DNI nº NUM001. A preguntas del funcionario actuante manifiesta que realiza actividades de alterne, esto es, atraer y tratar con los clientes que les invitan a copas, siendo el precio de dichas copas de 30 euros, de los cuales 20 son para ella, cantidades que le son abonadas por el cliente cuando paga al camarero del establecimiento cuando abona las consumiciones. En el local es conocida por " Macarena " y manifiesta que viene prestando servicios de alterne en este club desde el día anterior con un horario de 22:00 a 03:00 ó 04:00 horas. Se aloja en el hotel del complejo./2.- Valle, nacida en Colombia el NUM002 /1971, con NIE NUM003 y R. Familiar Comunitario válido hasta 10/11/2015, que se aloja también en el establecimiento y que manifiesta prestar servicios de alterne en el club desde hace una semana y con horario de 18:00 a 04:00 aproximadamente, recibiendo por ello 20 euros del precio total de la copa (30 euros), que le abona el cliente al hacer efectiva la consumición al camarero. En el club se la conoce como " Coro "./3.- Lidia, nacional de la R. Dominicana, con NIE NUM004 y R. Familiar comunitario válida hasta 11/08/2014. Tiene su domicilio en la C/ DIRECCION000 Nº NUM005 - NUM006 de Vigo. Manifiesta que realiza actividades de alterne en el club desde hace 21 días, con horario aproximado de 16:30 a 04:00 horas y que cobre 20 euros de los 30 que cuesta la copa que le paga el cliente y que éste le entrega al abonar la consumición al camarero. En el club es conocida con el alias de Flaca ./4.- Ana, nacida en la República Dominicana el NUM007 /1991 y con NIE NUM008. Se aloja en el hotel anexo y dice prestar servicios de alterne en el club desde abril de 2012 con un horario aproximado de 18:00 a 04:30 horas, siendo el precio de



la copa de 30 euros, de los que 20 corresponden a su comisión y 10 al establecimiento, cantidades que abona el cliente al pagar la consumición. Es titular de Residencia de Larga Duración (RLD) que le autoriza a trabajar, válido hasta 29/10/2015. En el club se hace llamar " Gema "./5.- Socorro , nacida en Colombia el NUM009 /1974, tiene nacionalidad española y DNI nº NUM010 . Tiene su domicilio en C/ DIRECCION001 , NUM011 - NUM012 de La Coruña, aunque se aloja en el hotel. Manifiesta llevar 15 días trabajando en el club, realizando la actividad de alterne, con un horario aproximado de 17:00 a 03:00 horas y recibiendo 20 euros de cada 30 que cuesta la copa a que le invita el cliente, siendo los otros 10 para el club, cantidad que le entrega el cliente al hacer efectiva la consumición en barra. Señala también que estuvo de alta en el REEH hasta diciembre de 2009, dato que se constata posteriormente./6.- Esmeralda , nacional de Nigeria, con NIE NUM013 . Es titular de Autorización de Residencia y Trabajo válida hasta 30/03/2012 y manifiesta realizar la actividad de alterne en el club desde hace un mes, con horario aproximado de 17:00 a 4:30 horas. Se aloja en el hotel y percibe, al igual que sus compañeras, 20 euros de los 30 que cuesta la copa y que le entrega el cliente al pagar los 10 restantes al camarero. Figuró de alta en la Seguridad Social hasta 09/05/2012. En el club se hace llamar "Sandra"./7.- Ofelia , nacida en Colombia el NUM014 /1976. Tiene Autorización de trabajo permanente por RLD. y se aleja en el establecimiento, manifestando a preguntas de la funcionaria actuante que empezó a trabajar como alternadora hace una semana, con horario de 18:00 a 04:00 horas, percibiendo la misma remuneración que sus compañeras y en sus mismos términos. En el club se conoce con el nombre de " Amelia ". Estuvo de alta en la Seguridad Social y fue perceptora del subsidio por desempleo hasta 13/03/2012./8.- Gregoria , de nacionalidad dominicana y con NIE NUM015 . Es titular de Autorización de Residencia y Trabajo por cuenta ajena (la renovación) válida hasta 02/02/2013. A preguntas de la funcionaria dice haber comenzado a realizar la actividad de alterne en el club desde hace una semana con horario de 20:00 a 03:00 horas y percibe por ello 20 euros de los 30 que cuesta la copa, cantidad que le entrega el cliente al hacer efectiva la consumición, siendo los 10 restantes para el club. Se hace llamar " Ruth " y añade que se encuentra de alta en el R. General como empleada de hogar./ **TERCERO** .- La empresa fue sancionada por ocho faltas graves, con una multa de 25.008 €./ **CUARTO** .- El 1 de febrero de 2013 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social instó a la Tesorería General de la Seguridad Social para que presentara demanda de oficio".

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva: "Que desestimo la demanda de oficio interpuesta por la Tesorería General de la Seguridad Social por falta de legitimación activa, en la ha sido parte la empresa INVERSIONES COMODÍN SL."

**SEGUNDO**.- Anunciado e interpuesto recurso de suplicación contra dicha sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictó sentencia de fecha 28 de enero de 2015 , en la que como parte dispositiva consta la siguiente: "Desestimamos el recurso de suplicación interpuesto por la representación letrada de la Tesorería General de la Seguridad Social contra la sentencia del Juzgado de lo Social nº 2 de Vigo, de 27 de septiembre de 2013 en autos nº 438/2013, que confirmamos".

**TERCERO** .- Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó por la representación letrada de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 22 de mayo de 2013 (Rec. nº 338/13 ).

**CUARTO**.- Admitido a trámite el presente recurso y evacuado el trámite de impugnación, se dio traslado al Ministerio Fiscal para informe.

**QUINTO**.- El Ministerio Fiscal consideró el recurso improcedente, e instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para la votación y fallo el 1 de marzo de 2017, fecha en que tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- **1.** La cuestión controvertida en el recurso de casación unificadora que pasamos a examinar, se centra en determinar si la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) tiene legitimación activa para interponer demanda sobre la existencia de relación laboral.

**2.** La sentencia recurrida, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 24 de enero de 2015 (recurso 4557/2013 ), previa desestimación del recurso de suplicación interpuesto por la TGSS, confirma la sentencia de instancia que a había desestimado la demanda de oficio interpuesta por dicho Servicio Común por falta de legitimación activa.

**3.** En presente caso, según consta en los antecedentes de esta resolución, y en lo que aquí interesa, concurren las siguientes circunstancias : a) La Inspección de Trabajo de Vigo extendió acta de infracción el 22-11-12 a la empresa demandada por las prestaciones de servicios de varias personas sin estar dadas de alta en el



RGSS; b) El acta se levanta con propuesta de sanción por ocho faltas graves, y, c) Habiéndose presentado por la empresa escrito de alegaciones, oponiéndose al acta sobre la base de la inexistencia de relación laboral, la propia Inspección instó a la TGSS para que presentara demanda de oficio.

4. En el recurso de suplicación, la TGSS alega que la intención del legislador es atribuir al órgano competente para decidir por razón de la materia la facultad de formular demanda de oficio en los expedientes sancionadores en el ámbito de la Administración General del Estado, de ahí que el término "autoridad laboral" del artículo 148 de la LRJS no esté concebido como una autoridad única para todos los casos en que legalmente se emplea sino, principalmente, para referirse al órgano o Administración competente en cada caso, de modo que ponderando la finalidad del tipo de procedimiento actual, la autoridad interesada en obtener la decisión jurisdiccional es la TGSS. Sin embargo, estas alegaciones son rechazadas por la Sala de suplicación, sobre la base de lo dispuesto en los artículos 63 de la LGSS, 48 y 39 de la LISOS, 148.b) y d) de la LRJS, 7.12 de la Ley 42/97 (Ordenadora de la Inspección de Trabajo) y en el Real Decreto 772/2011. En definitiva, considera que en la tramitación de procedimiento sancionador encaja el procedimiento de oficio, que normalmente tiene como finalidad declarar que la relación que justifica la infracción es o no una relación laboral, ahora objeto litigioso y que excede las facultades de la TGSS, lo que también impide su apreciación como autoridad laboral a los efectos de los artículos 148 y siguientes de la LRJS.

5. Recurre en casación unificadora la representación letrada de la TGSS, denunciando la infracción del artículo 148 d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social en relación con el artículo 31 de la Ley General de la Seguridad Social, los artículos 6, 48 y 39 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, los artículos 4, 18 bis, 19 y 34 del Real Decreto 772/2011, así como el artículo 4.1 del Real Decreto 928/2008, todo ello para sostener la legitimación activa de la Tesorería para interponer la demanda de oficio, invocando como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canaria, con sede en Las Palmas de 22-05-13 (recurso 338/2013). Esta sentencia desestima la excepción de falta de legitimación activa de la TGSS y declara que la relación objeto de las actas de liquidación de cuotas y de infracción levantadas por la Inspección de Trabajo no es de naturaleza laboral. Se trata de un supuesto en el que, tras levantarse acta de infracción a la empresa por no comunicar altas en el RGSS del trabajador, así como un acta de liquidación de cuotas, la TGSS promovió procedimiento de oficio solicitando que judicialmente se dirimiera si la vinculación mantenida era de naturaleza laboral. El Juzgado entendió que la legitimación para promover el procedimiento de oficio correspondía a la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo. La Sala, por el contrario, rechaza la excepción de falta de legitimación "ad procesum", al considerar que la TGSS es la autoridad laboral competente para resolver el procedimiento sancionador. A tal efecto, razona que si bien es cierto que el artículo 6 del Real Decreto 928/98 prevé la posibilidad de que, de acuerdo con lo establecido en su Ley reguladora, los Inspectores de Trabajo puedan proponer al Jefe de la Inspección la formulación de demandas de oficio, sin embargo la atribución de legitimación para promover el procedimiento de oficio a la Inspección de Trabajo que contiene dicho precepto, no resulta excluyente de la que otorga el artículo 19.3 de la norma reglamentaria al organismo competente para la resolución del expediente administrativo sancionador.

6. De lo expuesto en los apartados anteriores se desprende -a juicio de esta Sala-, en coincidencia en este punto con el informe del Ministerio Fiscal, que concurre el requisito de la contradicción entre las sentencias objeto de comparación que exige el artículo 219.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, para la viabilidad del recurso de casación para la unificación de doctrina, en cuanto ambas sentencias abordan supuestos similares y sus pronunciamientos son totalmente opuestos. Las sentencias comparadas llegan a soluciones distintas al decidir sobre la legitimación activa de la TGSS para interponer demanda de oficio. Así, el pronunciamiento recurrido niega a la Entidad Gestora tal legitimación, mientras que el referencial rechaza la excepción de falta de legitimación "ad procesum", al considerar que la TGSS es la autoridad laboral competente para resolver el procedimiento sancionador.

7. Cumplidos los requisitos de los artículos 219 y 224 de la LRJS procede entrar a conocer del fondo del asunto.

**SEGUNDO** .- 1. Como hemos ya anticipado, y se desprende palmariamente de lo expuesto en los apartados anteriores, la cuestión objeto de controversia se centra en determinar si la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) tiene legitimación activa para interponer demanda sobre la existencia de relación laboral, respecto a unas determinadas prestaciones de servicio, legitimación que la sentencia de contraste afirma sí tiene dicho Servicio, y que en cambio, es negada en la sentencia recurrida. Pues bien, siendo ésta la cuestión controvertida, entendemos que es la sentencia de contraste la que contiene la doctrina correcta, y ello sobre la base de las siguientes consideraciones:

**A)** Tras haberse extendido por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de Vigo acta de infracción el 22-11-12 a la empresa demandada por las prestaciones de servicios de varias personas sin estar dadas de alta en el RGSS, con propuesta de sanción por ocho faltas graves, y habiéndose presentado por la empresa escrito



de alegaciones, oponiéndose al acta sobre la base de la inexistencia de relación laboral, la propia Inspección instó a la TGSS para que presentara demanda de oficio;

**B)** En la demanda de oficio, la TGSS estimando de aplicación el artículo 148 apartado d) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), conforme al cual se establece que: *"El proceso podrá iniciarse de oficio como consecuencia : d) De las comunicaciones de la autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en la letra f) del artículo 3, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora.*

*A la demanda de oficio a la que se refiere el párrafo anterior, la autoridad laboral acompañará copia del expediente administrativo. La admisión de la demanda producirá la suspensión del expediente administrativo. A este proceso de oficio le serán aplicables las reglas de las letras a) y d) del apartado 2 del artículo 150. Cuando se entienda que las alegaciones o actuación del sujeto responsable pretenden la dilación de la actuación administrativa, el órgano judicial impondrá la multa que señalan los apartados 4 del artículo 75 y 3 del artículo 97, así como cuando tal conducta la efectuara el empresario, deberá abonar también los honorarios de los abogados y graduados sociales de la parte contraria que hubieren intervenido, dentro de los límites establecidos para la instancia, suplicación y casación. La sentencia firme se comunicará a la autoridad laboral y vinculará en los extremos en ella resueltos a la autoridad laboral y a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ante los que se impugne el acta de infracción o de liquidación ", en el "suplico" de su escrito, interesa: "dicte sentencia en la que se declare que los trabajadores a los que se refiere el Acta 20/11/2012 prestan servicios de naturaleza laboral para la empresa demandada";*

**C)** La Tesorería General de la Seguridad Social, configurada como Servicio Común de la Seguridad Social, con personalidad jurídica propia ( artículo 63 de la LGSS (actual artículo 74 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre ), tiene entre otras competencias, *"La inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores", "La gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social" y "La elevación a definitivas de las actas de liquidación de cuotas y de las actas de liquidación conjuntas con las actas de infracción, así como la imposición de sanciones a los trabajadores por infracciones en materia de Seguridad Social que afecten a su ámbito de competencias, en ambos casos a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social , según los apartado a ), b ) y m), respectivamente del artículo 1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio , por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social;*

**D)** El apartado 2 del artículo 31 de la LGSS -actual artículo 34 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre -) establece que, *"Las actas de liquidación extendidas con los requisitos reglamentariamente establecidos, una vez notificadas a los interesados, tendrán el carácter de liquidaciones provisionales y se elevarán a definitivas mediante acto administrativo de la Dirección General o de la respectiva Dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, a propuesta del órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, preceptiva y no vinculante, tras el trámite de audiencia al interesado" ;*

**E)** Conforme al apartado 5 del artículo 48 de Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en la redacción vigente al momento de presentación de la demanda, *"La imposición de sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social a los trabajadores corresponde, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a la entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social competente ";*

**F)** Por su parte, los artículos 4.1 (Atribución de competencias sancionadoras), 18 bis. (Tramitación e instrucción del expediente sancionador en el ámbito de la Administración General del Estado), y 19 (Procedimiento de oficio ante el orden jurisdiccional social, derivado de comunicaciones de la autoridad laboral) del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo , que aprueba el Reglamento General sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, establecen respectivamente que : a) artículo 4.1 *"En el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de aquella, las infracciones serán sancionadas por los órganos a los que normativamente se haya atribuido la competencia sancionadora. El procedimiento sancionador se iniciará a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o bien, cuando se trate de infracciones leves y graves de solicitantes o beneficiarios de prestaciones, como resultado de los datos o antecedentes obrantes en la entidad u órgano gestor de la prestación ";*

b) artículo 18 bis, *"1. En el ámbito de la Administración General del Estado, la instrucción y ordenación del procedimiento sancionador corresponderá a la Jefatura de Unidad Especializada de Seguridad Social,*



finalizando la ordenación del expediente con propuesta de resolución, incluyendo, en su caso, la propuesta de sanciones accesorias, que se remitirá al órgano competente para resolver junto con el expediente administrativo sancionador, con una antelación mínima de quince días al del vencimiento del plazo para dictar resolución establecido en el artículo 20.3 de este Reglamento. 2. Si no se formalizase escrito de alegaciones, continuará la tramitación del procedimiento hasta dictar la propuesta de resolución que corresponda. 3. Si se formularan alegaciones en plazo contra el acta de infracción, el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta. El citado informe será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa. Dicho informe valorará expresamente las pruebas aportadas o que se hubiesen practicado, y las alegaciones producidas. Si el expediente derivara de acta visada por Inspector, el informe del Subinspector que la practicó será objeto de conformidad por el Inspector que visó el acta originadora de actuaciones, en los términos que establece el artículo 12, apartados 2 y 3, de este Reglamento. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo señalado para efectuar las mismas, podrá acordar la apertura del período de prueba, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. 4. Cuando de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el acta, el órgano instructor, antes de emitir su propuesta de resolución, dará audiencia al supuesto responsable por término de ocho días con vista de lo actuado. Realizado el trámite de audiencia, el sujeto responsable podrá formular nuevas alegaciones por término de otros tres días, a cuyo término quedará visto para realizar la propuesta de resolución correspondiente, que deberá remitirse al órgano competente para resolver con la antelación prevista en el apartado primero de este artículo. 5. Si el acta de infracción se hubiere practicado por los mismos hechos que motiven acta de liquidación, la presentación de alegaciones o de recurso contra una de ellas se entenderá como formulado también contra la otra, salvo que expresamente se manifieste lo contrario, procediéndose en tal supuesto en la forma establecida en el capítulo VI de este Reglamento. 6. En aquellos casos en que la imposición de sanciones en el orden social en el ámbito de la Administración General del Estado corresponda a los Jefes de las Inspecciones Provinciales, y concurra en éstos la doble condición de Jefe de Inspección provincial y Jefe de Unidad Especializada de Seguridad Social, deberán asignar las funciones de instrucción y ordenación del expediente a un funcionario dependiente orgánicamente de la Administración General del Estado", y,

c) artículo 19. "1. Cuando el acta de infracción haya sido objeto de alegaciones por el sujeto responsable con base en alegaciones o pruebas que puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora, el órgano instructor podrá proponer que se formalice demanda de oficio ante la Jurisdicción de lo Social que, de formalizarse, motivará la suspensión del procedimiento con notificación al interesado. 2. En los casos en que el acta de infracción se refiera a supuestos tipificados en los apartados 2, 6 y 10 del artículo 7 y en los apartados 2, 11 y 12 del artículo 8 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, y concurran las circunstancias establecidas por el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril\*, podrá procederse en la forma establecida en el apartado anterior. 3. Las propuestas a que se refieren los apartados anteriores contendrán los requisitos generales exigidos para las demandas de los procesos ordinarios. Si el órgano competente para resolver formulase demanda de oficio, observará en la misma los requisitos indicados acompañando copia del expediente sancionador, y suspenderá el procedimiento sancionador. Una vez recaída sentencia firme y comunicada la misma, de conformidad con el artículo 270 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, continuará la tramitación del expediente administrativo. 4. La autoridad competente, una vez se le haya notificado la firmeza de la sentencia derivada del procedimiento judicial social, ordenará que se continúe la tramitación del expediente administrativo sancionador y que el órgano instructor efectúe la correspondiente propuesta de resolución";

F) La doctrina jurisprudencial de esta Sala, en interpretación de los artículos 146 c) y 149.1 de la derogada Ley de Procedimiento Laboral, antecedentes del artículo 148 d) de la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, ya tuvo ocasión de señalar, "que la imposición de sanciones administrativas es una potestad que corresponde a la Administración en defensa de un interés público, por lo que es también la Administración, en su condición de titular de esa potestad, la que está legitimada como parte principal para pedir en el proceso la declaración en que ha de fundar su posterior actividad sancionatoria. La solución contraria llevaría además a consecuencias graves desde la perspectiva del artículo 24 de la Constitución Española, pues, aparte de configurar un proceso sin una parte que asuma en el mismo la posición activa, vulnerando el principio de dualidad de partes en posición contradictoria, y los principios de audiencia y defensa, ya que la Administración, titular de la potestad sancionadora, quedaría sin posibilidad de actuar en el proceso defendiendo en el mismo el interés público. La novedad que introduce la nueva Ley de Procedimiento Laboral en sus artículos 145.c), 148 y 149 consiste únicamente en que un punto -la existencia de relación laboral en este caso- que antes era discutido en el proceso contencioso-administrativo por tratarse de un presupuesto de una sanción administrativa lo es ahora



*con carácter previo a la imposición de la sanción en el proceso laboral. Pero sin entrar a valorar esta discutible opción de la Ley y su problemática inserción en el procedimiento de oficio, lo cierto es que este cambio no puede privar a la Administración, cuya condición de parte en un proceso contencioso-administrativo en el que se discute la existencia o no de una relación laboral como presupuesto de una sanción es de aceptación pacífica, de su legitimación para defender en el proceso laboral el interés público que se tutela a través del ejercicio de la potestad sancionatoria". (sentencia de 05-05-1994, rcud. 1536/1993, cuyo contenido se reitera en la sentencia de 14-03-2006 (rcud. 133/2005), con cita de las sentencias de 17-04-1996 (rcud. 3766/1995) y 23-07-1996 (rcud. 4061/1995)); y,*

**G)** Una consideración conjunta e integradora de la normativa y preceptos expuestos, así como de la doctrina jurisprudencial citada, nos llevan a afirmar que la Tesorería General de la Seguridad Social, en su condición de Administración titular de la potestad sancionadora con respecto a las Actas de infracción y liquidación de cuotas a la Seguridad Social, tiene sin duda plena legitimación activa para interponer la demanda de oficio a que se refiere el apartado d) del artículo 148 de la LRJS -como implícitamente admitimos en la sentencia de 14-07-2016 (rcud. 539/2015)- y en tanto que titular de dicha potestad su legitimación es prevalente, aunque no excluyente, de la que el artículo 6.1 del citado Reglamento General sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, atribuye al Jefe de la Inspección Provincial o al Jefe de la respectiva Unidad especializada. Tampoco es óbice a la legitimación de la Tesorería, la circunstancia de que el artículo 148 d) de la LRJS se refiera a "comunicaciones de la Autoridad Laboral", término generalista éste, el de "Autoridad Laboral", que la LRJS utiliza, que deviene del redactado del artículo 149.1 de la derogada Ley de Procedimiento Laboral, y que el artículo 148 d) de la vigente LRJS mantiene, de manera semántica, pero que en todo caso cabe entender se refiere a la Administración competente por razón de la materia, y titular de la potestad sancionadora, la cual no es otra, en el presente caso, y según se ha razonado, que el Servicio Común recurrente.

**TERCERO.- 1.** Los razonamientos precedentes conllevan -visto el informe del Ministerio Fiscal- la estimación del recurso, para casar y anular la sentencia recurrida y, resolviendo el debate suscitado en suplicación, estimar el recurso de esta clase interpuesto por TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, declarando la nulidad de la sentencia de instancia con devoluciones de las actuaciones al Juzgado para que, con plena libertad de criterio, y partiendo de la legitimación activa de dicha Tesorería, dicte nueva resolución resolviendo la cuestión de fondo planteada en la demanda, sin que haya lugar a la imposición de costas ( artículo 235.1 LRJS ).

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la representación letrada de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia el 28 de enero de 2015, en el recurso de suplicación número 4557/2013, interpuesto por dicho Servicio Común contra la sentencia del Juzgado de lo Social nº 2 de los de Vigo, en autos número 365/2013, seguidos a instancia de la recurrente en demanda de oficio frente a "INVERSIONES COMODÍN, S.L.". Casamos y anulamos la sentencia recurrida y, resolviendo el debate en suplicación, estimamos el de tal clase interpuesto por la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, declarando la nulidad de la sentencia de instancia con devoluciones de las actuaciones al Juzgado para que, con plena libertad de criterio, y partiendo de la legitimación activa de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, dicte nueva resolución resolviendo la cuestión de fondo planteada en la demanda. Sin imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Jordi Agustí Julia hallándose celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de lo que como Letrado/a de la Administración de Justicia de la misma, certifico.