

Resumen

Se desestima el recurso de casación para unificación de doctrina interpuesto por una mercantil contra la STSJ que ratificó la resolución sancionadora por cesión ilegal de trabajadores. Analizada por la Sala la aplicación de los principios penales a las sanciones administrativas, decide corregir la doctrina de la sentencia impugnada sobre aplicación retroactiva de la ley más favorable, aunque manteniendo la conclusión desestimatoria por considerarla acertada. La Sala entiende que al no poder cumplirse en su integridad la norma posterior más favorable por no hallarse previstas las empresas de trabajo temporal, el régimen sancionador aplicable será el previsto en la legislación derogada, declarando la disconformidad del Tribunal con la doctrina de la sentencia presentada como contradictoria.

NORMATIVA ESTUDIADA

- LO 10/1995 de 23 noviembre 1995. Código Penal
art.2.2
- Ley 8/1980 de 10 marzo 1980. Estatuto de los Trabajadores
art.43
- CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.9 , art.24 , art.25.1
- Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.102.a.6

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
FALLO	7

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

APLICACIÓN DE LA NORMA

EN EL TIEMPO

- Retroactividad e irretroactividad
 - Retroactividad de norma más favorable
 - Normas sancionadoras

INFRACCIONES Y SANCIONES; DERECHO SANCIONADOR

PRINCIPIOS

- Del derecho penal
 - En general
 - Retroactividad de la norma más favorable

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- Infracciones
 - En materia de empleo

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación para la unificación de doctrina

Legislación

- Aplica art.2.2 de LO 10/1995 de 23 noviembre 1995. Código Penal
- Aplica art.43 de Ley 8/1980 de 10 marzo 1980. Estatuto de los Trabajadores
- Aplica art.9, art.24, art.25.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
- Aplica art.102.a.6 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- Cita RDLeg. 5/2000 de 4 agosto 2000. TR Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
- Cita art.96.2 de RDLeg. 1/1995 de 24 marzo 1995. TR Ley del Estatuto de los Trabajadores
- Cita Ley 14/1994 de 1 junio 1994. Empresas de Trabajo Temporal
- Cita Ley 10/1994 de 19 mayo 1994. Medidas urgentes de Fomento de la Ocupación
- Cita RDL 18/1993 de 3 diciembre 1993. Medidas urgentes para el Fomento de Ocupación

Cita edm.0 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita Ley 10/1992 de 30 abril 1992. Medidas Urgentes de Reforma Procesal

Cita Ley 8/1988 de 7 abril 1988. Infracciones y Sanciones en el Orden Social

Cita art.8 de Ley 8/1980 de 10 marzo 1980. Estatuto de los Trabajadores

Cita CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.102.a.1, art.102.a.4, art.102.a.5, art.102.3 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.3.1 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Jurisprudencia

Cita STC Sala 1ª de 8 abril 2002 (J2002/8113)

Cita STC Sala 2ª de 27 marzo 2000 (J2000/3840)

Cita STC Sala 2ª de 18 enero 1993 (J1993/188)

Cita STS Sala 3ª de 13 marzo 1992 (J1992/2435)

Cita STS Sala 3ª de 12 mayo 1989 (J1989/4988)

Cita STS Sala 3ª de 15 diciembre 1988 (J1988/9870)

Cita STC Sala 1ª de 29 octubre 1986 (J1986/131)

Cita STC Sala 1ª de 8 junio 1981 (J1981/18)

Cita STC Sala 2ª de 7 mayo 1981 (J1981/15)

Cita STC Sala 2ª de 30 marzo 1981 (J1981/8)

Bibliografía

Citada en "La reciente modificación de la Ley Orgánica de Protección de Datos: una modulación del régimen sancionador a la luz de la experiencia"

Versión de texto vigente null

En la Villa de Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil tres.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de casación para la unificación de doctrina que con el número 5721/1998, ante la misma pende de resolución, interpuesto por la procuradora Dª Silvia Virto Bermejo, en nombre y representación de "A., S.A.", contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de fecha 24 de enero de 1998, en recurso número 1643/93. Habiendo comparecido en calidad de recurrido el abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid dictó sentencia el 24 de enero de 1997, (quiere decir 1998), cuyo fallo dice:

"Fallo. Se desestima en todas sus partes el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Entidad "A., S.A." representada por el procurador D. José Miguel Ramos Polo y defendida por el letrado D. Juan Antonio Saldaña Carretero contra las resoluciones reseñadas en el encabezamiento de esta sentencia, al ser conformes al Ordenamiento jurídico los actos recurridos, por lo que procede confirmarlos en todas sus partes. No se hace expresa imposición al pago de costas."

SEGUNDO.- La sentencia se funda, en síntesis, en lo siguiente:

Debe determinarse si la empresa recurrente ha cometido una infracción de cesión ilegal de una trabajadora a la empresa Radio Nacional de España para la realización de labores propias de recepcionista y telefonista (con comienzo de la actividad laboral en fecha 10 de septiembre de 1990 y previsión de terminación del 10 de diciembre de 1991), la cual continuaba trabajando el día 10 de junio de 1992.

Al principio se realiza control de jornada semanal remitido a la empresa recurrente, pero posteriormente no se rellena el boletín de jornada. Recibe las instrucciones de la dirección de Radio Nacional de España. La trabajadora presta servicios en el ámbito de organización de Radio Nacional de España, cuyos resultados asume directamente.

Si bien ambas empresas formalizaron un documento de arrendamiento y garantía de servicios, de las circunstancias en que se desarrollan los trabajos se deduce que no se trata de un arrendamiento de servicios, sino de una cesión temporal de la trabajadora.

La resolución considera que al tiempo de producirse la infracción la legislación española prohibía expresamente las empresas de trabajo temporal, cuya actuación encaja en el tipo genérico vetado por el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores EDL 1980/3059. Los hechos denunciados constituyen infracción del citado precepto.

La revisión de los actos administrativos debe hacerse con arreglo a la legislación vigente al tiempo de producirse. Los hechos se desarrollaron del día 10 de septiembre de 1990 al 10 de junio de 1992, fechas en que no estaban reguladas las empresas de trabajo temporal.

La empresa actora basa su argumentación en la legislación vigente al tiempo de formularse el recurso y en la legislación en elaboración, pero olvida lo dicho en cuanto a la naturaleza de esta jurisdicción revisora.

La interpretación de las normas legales vigentes puede fijarse únicamente con arreglo al criterio de la realidad social del momento de aplicación de la norma. Así se infiere del artículo 3.1 del Código civil EDL 1889/1 .

La ley, en aquel momento, estimaba que existía una cesión ilegal, pues no estaban previstas todavía las empresas de trabajo temporal. No consta que éste fuera el objeto social de la entidad recurrente y existía la presunción de relación laboral prevista en el artículo 8 del Estatuto de los Trabajadores vigente en el momento EDL 1980/3059 .

La trabajadora estaba dentro de ámbito de organización y dirección de Radio Nacional de España y de esta empresa percibía la remuneración u otra cosa no se ha probado.

El contrato de trabajo se celebra entre la actora y la trabajadora por tiempo parcial, pero no consta que Radio Nacional de España abonase el precio de los servicios arrendados a la actora y que ésta abonase su salario a la trabajadora, ni se ha molestado la parte actora en alegarlo.

TERCERO.- En el escrito de interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina presentado por la representación procesal de "A., S.A." se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

Relación de las identidades determinantes de la contradicción.

Se aporta como sentencia de contraste la del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 24 de febrero de 1995 (recurso número 03/0007545/1993).

La parte demandante es la misma y la demandada es la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la Junta de Galicia.

La situación determinante es idéntica. Existe un acta de infracción de la Inspección ratificada por la Administración. La sentencia de contraste contempla varias actas acumuladas también ratificadas por la Administración laboral, en este caso la autonómica.

Los hechos, fundamentos y pretensiones son iguales. La infracción denunciada es la misma, como se deduce del lacónico fundamento de Derecho primero de la sentencia de contraste.

En ambos casos se había contratado a los trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa que les daba ocupación.

Sin embargo, los pronunciamientos son distintos.

De la sentencia de contraste se deduce que se refiere a cesiones ilegales cometidas durante 1990 y 1991 (mismas fechas que en el caso de autos), aun cuando no se citan los periodos temporales. La sentencia de contraste indica que, al haber sido derogado el artículo 43 del Estatuto en versión de 1980 EDL 1980/3059 por la Ley 10/1994, de 19 de mayo EDL 1994/16073 , debe ser aplicado el principio de retroactividad de la norma sancionadora más favorable. Este criterio es diametralmente opuesto al aplicado por la Sala de Valladolid.

Esta Sala no justifica porqué la naturaleza revisora de esta Jurisdicción le impide aplicar el criterio interpretativo que se propugna en la demanda y omite los términos de la Exposición de Motivos de la Ley 14/1994 EDL 1994/16258 , según la cual desde finales de la década de los sesenta los países centrales de la Unión Europea han venido regulando la actividad de las empresas de trabajo temporal.

La sentencia de contraste camina por otros derroteros, pues dice en su fundamento 2 que no considera legislación vigente a los efectos del acta el artículo 43.1 del Estatuto de los Trabajadores EDL 1980/3059 y estima el recurso por aplicación del principio de retroactividad de la norma sancionadora más favorable, situación compatible con la naturaleza revisora de la Jurisdicción y con el objeto del procedimiento contencioso-administrativo.

Infracción legal que se imputa a la sentencia recurrida.

Se denuncia la infracción por inaplicación del artículo 9.3 de la Constitución EDL 1978/3879 interpretado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en sentencias de 30 de marzo de 1981 EDJ 1981/8 y 8 de junio de 1981 en lo que atañe a la "irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales".

El Tribunal Constitucional dice que este principio no sólo se aplica a la ley penal, sino también a otras disposiciones sancionadoras y que comporta la retroactividad de la ley penal favorable, conforme al artículo 24 de la Constitución EDL 1978/3879 (sentencia de 30 de marzo de 1981 EDJ 1981/8).

En la sentencia de 8 de junio de 1981 se declara que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador.

La sanción propuesta por la Inspección de Trabajo se ampara en el artículo 8.2 de la Ley 8/1988 EDL 1988/11436 , la cual tipifica como muy grave la cesión de trabajadores en los términos prohibidos por la legislación vigente y la legislación vigente entonces era la versión original del Estatuto de los Trabajadores aprobado por la Ley 8/1980, cuyo artículo 43.1 EDL 1980/3059 prohibía la cesión temporal de trabajadores.

Sin embargo, dicho precepto EDL 1980/3059 quedó derogado y vacío de contenido por el Real Decreto-ley 18/1993, de 3 de diciembre, sobre Medidas urgentes de fomento de la ocupación EDL 1993/18796 , convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados de 28 de diciembre de 1993 y por la Ley 10/1994, de 19 de mayo EDL 1994/16073 , publicada el 23 de mayo de 1994 y vigente desde el día siguiente.

El levantamiento de la prohibición, prácticamente única en la Unión Europea, dio paso a la regulación de la cesión de trabajadores a través de las empresas de trabajo temporal (Leyes 10/1994 EDL 1994/16073 y 14/1994 EDL 1994/16258).

La recurrente no podía acreditar ser una empresa de trabajo temporal entre 1990 y 1991, como parece exigir la sentencia, pues la figura fue introducida por la Ley 14/1994 EDL 1994/16258 . El recurso se interpone en septiembre de 1993, cuando aún no había sido

derogado el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores EDL 1980/3059 ni mucho menos autorizadas dichas empresas. Sin embargo, el 4 de agosto de 1994, es decir, inmediatamente después de entrar en vigor la Ley 14/1994 EDL 1994/16258, se produjo el cambio de denominación de la empresa actora con el añadido ETT.

La sentencia afirma que no consta que Radio Nacional de España abone el precio de los servicios arrendados a la empresa actora y que ésta abone su salario a la trabajadora. Sin embargo, esto se deduce del acta de la Inspección 815/1992 (hoja número 5). La empresa usuaria envía boletines de control de jornada a la recurrente para que ésta facture el trabajo a la trabajadora. El acta goza de presunción de veracidad.

Termina solicitando que se case y anule la sentencia recurrida y se declare ajustada a Derecho la doctrina de la sentencia contradictoria absolviendo a la recurrente de las infracciones que se le imputan de la sanción impuesta.

CUARTO.- En el escrito de oposición al recurso de casación presentado por el abogado del Estado se formulan, en síntesis y entre otras, las siguientes alegaciones:

En el caso examinado se aplicó la ley vigente en el momento de realizarse los hechos constitutivos de la infracción y también en el momento de dictarse la resolución administrativa. La Administración actuó conforme a Derecho. No puede pretenderse que la resolución administrativa pueda ser nula por la circunstancia de que posteriormente se produzca una modificación legislativa. La revisión de los actos por la Jurisdicción Contencioso-administrativa debe hacerse con arreglo a la legislación vigente al tiempo de producirse el acto administrativo y, sobre todo, atendiendo a la vigente en el momento de producirse los hechos.

Termina solicitando que se dicte resolución desestimando el recurso de casación para unificación de doctrina.

QUINTO.- Para la deliberación y fallo del presente recurso se fijó el día 12 de marzo de 2003, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Planteamiento del recurso.

El recurso de casación para la unificación de doctrina que enjuiciamos se interpone por "A., S.A." contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el 24 de enero de 1998 (aunque dice 1997), por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 30 de junio de 1993 (expediente 10560/1993), desestimatoria de recurso de alzada interpuesto contra resolución de la Dirección General de Trabajo de 5 de febrero de 1993, confirmatoria del acta de infracción 815/1992 por cesión ilegal de trabajadores.

SEGUNDO.- El artículo 102-a.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 EDL 1956/42, modificado por la Ley 10/1992 de Medidas Urgentes de Reforma Procesal EDL 1992/15187 -aplicable a este proceso por razones temporales- establece como presupuesto del recurso de casación para la unificación de doctrina que, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos sin existir doctrina legal sobre la cuestión.

TERCERO.- El artículo 102-a.4 de la misma Ley EDL 1956/42 impone como requisito formal que el escrito de interposición del recurso contenga relación precisa y circunstanciada de las identidades determinantes de la contradicción alegada y la infracción legal que se imputa a la sentencia recurrida, así como que se acompañe certificación de la sentencia o sentencias contrarias.

CUARTO.- Relación de las identidades determinantes de la contradicción

Para justificar la contradicción que exigen estos preceptos se invoca la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 24 de febrero de 1995 (recurso número 03/0007545/1993).

Se alega identidad de partes (la parte demandada es la Administración laboral, central y autonómica respectivamente), de situación determinante (actas de infracción de la Inspección de Trabajo ratificadas por la autoridad laboral) y de hechos, fundamentos y pretensiones, pues en ambos casos se había contratado a los trabajadores para cederlos temporalmente durante 1990 y 1991 a otra empresa que les daba ocupación.

Sin embargo -se concluye- los pronunciamientos son distintos. La sentencia de contraste indica que, al haber sido derogado el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores (1980) EDL 1980/3059 por la Ley 10/1994, de 19 de mayo EDL 1994/16073, debe ser aplicado el principio de retroactividad de la norma sancionadora más favorable. Este criterio es diametralmente opuesto al aplicado por la Sala de Valladolid.

QUINTO.- El examen de las sentencias citadas como de contraste permite a esta Sala tener por acreditada la identidad de las pretensiones resueltas contradictoriamente que se alega como presupuesto de este recurso. Con ello se abre paso al recurso de casación para la unificación de doctrina y resulta procedente examinar el fondo de la cuestión planteada.

SEXTO.- Infracción legal que se imputa a la sentencia recurrida.

Se denuncia la infracción por inaplicación del artículo 9.3 de la Constitución EDL 1978/3879 en cuanto consagra la "irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales". Alega la recurrente que la sanción propuesta por la Inspección de Trabajo se amparaba en artículo 8.2 de la Ley 8/1988 EDL 1988/11436, la cual tipifica como muy grave la cesión

de trabajadores en los términos prohibidos por la legislación vigente y la legislación vigente entonces era la versión original del Estatuto de los Trabajadores aprobado por la Ley 8/1980, cuyo artículo 43.1 EDL 1980/3059 prohibía la cesión temporal de trabajadores.

Dicho precepto EDL 1980/3059 quedó derogado y vacío de contenido por el Real Decreto-ley 18/1993, de 3 de diciembre, sobre Medidas urgentes de fomento de la ocupación EDL 1993/18796, convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados de 28 de diciembre de 1993 y por la Ley 10/1994, de 19 de mayo EDL 1994/16073, publicada el 23 de mayo de 1994 y vigente desde el día siguiente.

El recurso debe ser desestimado.

SÉPTIMO.- Aplicación a las sanciones administrativas de las garantías penales.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 81/2000, de 27 de marzo, fundamento jurídico 2 EDJ 2000/3840, desde la sentencia 18/1981, de 8 de junio EDJ 1981/18, el Tribunal ha venido declarando la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del artículo 25.1 de la Constitución EDL 1978/3879, considerando que "los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado" (fundamento jurídico 2), y también ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales insitas en el artículo 24 de la Constitución EDL 1978/3879 "en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución" EDL 1978/3879.

OCTAVO.- La jurisprudencia de esta Sala recoge este principio recordando (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1988 y 13 de octubre de 1989) que la equiparación de la potestad sancionadora de la Administración y el ius puniendi (derecho de castigar) del Estado tiene su origen en la "doctrina legal" de la vieja Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuya sentencia de 9 de febrero de 1972 declaró, con los materiales legislativos de la época, que "las contravenciones administrativas no pueden ser aplicadas nunca de un modo mecánico, con arreglo a la simple enunciación literal, ya que se integran en el supra-concepto del ilícito cuya unidad sustancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones fenoménicas, entre las cuales se encuentran tanto el ilícito administrativo como el penal". El Tribunal Supremo añadía, ya entonces, que "ambos ilícitos exigen un comportamiento humano, positivo o negativo, una antijuricidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción".

NOVENO.- Retroactividad de la norma penal favorable

Entre las garantías que con arreglo a esta jurisprudencia deben considerarse aplicables a la potestad sancionadora de las Administraciones públicas figura la garantía de retroactividad de las leyes penales más favorables, enunciado en el artículo 2.2 del Código penal EDL 1995/16398.

Este principio -considerado a veces por la doctrina como una excepción al principio de irretroactividad de las normas penales que consagra el artículo 9.3 de la Constitución EDL 1978/3879 - constituye una garantía implícitamente consagrada en este precepto, el cual limita la prohibición de retroactividad a las normas sancionadoras "no favorables" y, con ello, admite que la seguridad jurídica, en relación con el principio de legalidad penal (artículo 25.1 de la Constitución EDL 1978/3879), comporta la retroactividad de la norma sancionadora más favorable.

Por ello, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común -que, al decir de su Exposición de Motivos EDL 1992/17271 (punto 17) recoge "los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del Texto Constitucional EDL 1978/3879 y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia"- sanciona el principio de aplicación retroactiva de la norma más favorable estableciendo en el artículo 127.2 que "las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor".

DÉCIMO.- El carácter revisor de la Jurisdicción

No podemos compartir el criterio de la sentencia recurrida en el sentido de que el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-administrativa impida la aplicación por el Tribunal de una norma sancionadora más favorable aparecida con posterioridad al momento en que se dicta el acto administrativo sancionador.

En el ámbito penal, el artículo 2.2 del Código penal EDL 1995/16398 ordena que dicha garantía prevalezca incluso sobre la firmeza de la sentencia condenatoria: "tendrán efecto retroactivo aquellas leyes penales que favorezcan al reo, aunque al entrar en vigor hubiera recaído sentencia firme y el sujeto estuviese cumpliendo la condena".

Las limitaciones en la fiscalización de los actos administrativos inherentes al principio de jurisdicción revisora, que tiene su razón de ser en la prerrogativa de autotutela decisoria y ejecutiva de las Administraciones públicas, tienen, como aquella, carácter instrumental y no pueden prevalecer frente a una garantía de orden sustantivo del ejercicio de la potestad sancionadora, cuyo ejercicio en manos de la Administración añade un plus a las prerrogativas expresadas.

UNDÉCIMO.- Esta doctrina tiene precedentes en la jurisprudencia.

Según la sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de marzo de 1992, (recurso núm. 3173/1990) EDJ 1992/2435, "tampoco la firmeza y la ejecución de la resolución administrativa impiden que se aplique la ley más favorable, siendo éste el criterio constante de este Tribunal Supremo, expresado, entre otras muchas, en sentencias de 15 de diciembre de 1988 EDJ 1988/9870 y 12 de mayo de 1989 EDJ 1989/4988 (...). Estos antecedentes jurisprudenciales contestan también a la alegación relativa a la improcedencia de que un órgano de la Jurisdicción realice directamente la aplicación de la ley más favorable, sin dar oportunidad a la Administración para que haga su propia calificación de los hechos. Siendo una de las opciones posibles que en estos casos la jurisprudencia se hubiera pronunciado en

favor de devolver las actuaciones administrativas para que los hechos fuesen calificados de nuevo por la Administración, sin embargo ha preferido seguir la de entrar directamente en el tema, teniendo en cuenta siempre el previo y oportuno debate entre las partes, basándose implícitamente en una razón de economía procesal".

DUODÉCIMO.- Debemos corregir, por ello, la doctrina a que se atiene la sentencia impugnada, pero no consideramos procedente su casación, pues estimamos que la conclusión desestimatoria que obtiene es acertada.

DECIMOTERCERO.- La cesión ilegal de trabajadores.

La "cesión de trabajadores en los términos prohibidos por la legislación vigente", considerada como infracción muy grave en la Ley 8/1988, de 7 abril, sobre Infracciones y sanciones en el orden social (artículo 8.2) EDL 1988/11436 , siguió tipificada como tal en la legislación posterior al Real Decreto-ley 18/1993 EDL 1993/18796 y a la Ley 10/1994, de 19 mayo EDL 1994/16073 (que derogaron el artículo 43 del Estatuto de los trabajadores). La Ley 14/1994, de 1 junio EDL 1994/16258 (que, en desarrollo de las anteriores disposiciones, reguló las empresas de trabajo temporal), dispuso que la Ley 8/1988 EDL 1988/11436 en todo caso se aplicaría en lo no previsto en ella (artículo 18 EDL 1994/16258) y mantuvo la vigencia del artículo 8.2 de la Ley 8/1988 EDL 1988/11436 .

El Texto refundido del Estatuto de los trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo, recogió en su artículo 96.2 EDL 1995/13475 como infracción muy grave la cesión de trabajadores en los términos prohibidos por la legislación vigente (al tiempo que derogaba, entre otros, el artículo 8.2 de la Ley 8/1988 EDL 1988/11436 , que venía a sustituir).

El artículo 96 del vigente Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 agosto EDL 2000/84647 , recoge esta misma figura, entre las infracciones muy graves, en el artículo 8 EDL 2000/84647 .

Es, pues, de ver que la cesión contemplada por la sentencia impugnada -a tenor del relato de hechos al que es preceptivo atenerse en casación- tenía carácter ilegal tanto con arreglo a la legislación anterior -que la prohibía en términos absolutos-, como con arreglo a la nueva legislación -que la autoriza con sujeción a unos requisitos que no podían cumplirse a la sazón-.

DECIMOCUARTO.- La parte recurrente sostiene que el incumplimiento de los requisitos ahora exigidos carece de relevancia para desvirtuar la aplicación de la norma posterior más favorable, pues no podían ser a la sazón cumplidos, y lo fueron en cuanto fue posible.

Este argumento no puede ser aceptado.

DECIMOQUINTO.- Aplicación íntegra de la ley más beneficiosa

La jurisprudencia penal ha declarado reiteradamente que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable supone la aplicación íntegra de la ley más beneficiosa, incluidas aquellas de sus normas parciales que puedan resultar perjudiciales en relación con la ley anterior, que se desplaza en virtud de dicho principio, siempre que el resultado final suponga un beneficio para el reo, ya que en otro caso la nueva carecería de esa condición de más beneficiosa que justifica su aplicación retroactiva. El Tribunal Constitucional, en sentencia 131/1986 (fundamento jurídico 2) EDJ 1986/131 , ha aceptado la constitucionalidad de esta doctrina.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional confirma esta interpretación en la sentencia 75/2002, de 8 de abril, fundamento jurídico 4 EDJ 2002/8113 , declarando que "ya en la sentencia del Tribunal Constitucional 131/1986, de 29 de octubre, fundamento jurídico 2 EDJ 1986/131 , tuvimos ocasión de decir que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, además de no conceder derecho de carácter constitucional susceptible de amparo (sentencias del Tribunal Constitucional 8/1981, de 30 de marzo EDJ 1981/8 , y 15/1981, de 7 de mayo EDJ 1981/15), supone la aplicación íntegra de la ley más beneficiosa, incluidas aquellas de sus normas parciales que puedan resultar perjudiciales en relación con la ley anterior, que se desplaza en virtud de dicho principio, siempre que el resultado final, como es obvio, suponga beneficio para el reo, ya que en otro caso la ley nueva carecería de esa condición de más beneficiosa que justifica su aplicación retroactiva, doctrina que había sido apuntada en el auto del Tribunal Constitucional 471/1984, de 24 de julio, y que ha resultado confirmada, más recientemente, en la sentencia del Tribunal Constitucional 21/1993, de 18 de enero, fundamento jurídico 5" EDJ 1993/188 .

DECIMOSEXTO.- La aplicación íntegra de la nueva regulación supone, en el caso examinado, que la cesión ahora autorizada debe sujetarse a requisitos de orden administrativo rigurosos tendentes a evitar los posibles abusos, entre ellos la obtención de una autorización como empresa de carácter temporal subordinada al cumplimiento de determinados presupuestos, fuera de los cuales la cesión de trabajadores sigue mereciendo la calificación de falta muy grave.

La parte recurrente pretende que se aplique la norma posterior más favorable en uno de sus elementos -la autorización de la cesión-, pero no en otro -el cumplimiento de los requisitos-, que forma parte integrante del nuevo sistema y sin la cual éste carece de sentido. El hecho de que dichos requisitos no pudieran cumplirse cuando se llevó a cabo la cesión -por no hallarse prevista la regulación de las empresas de trabajo temporal- lleva a la conclusión de que el régimen sancionador aplicable al caso es en su integridad el previsto en la legislación derogada.

DECIMOSEPTIMO.- Las normas temporales y el principio de retroactividad.

Desde otra perspectiva se obtiene la misma conclusión. El último inciso del artículo 2.2 del Código penal EDL 1995/16398 establece que "los hechos cometidos bajo la vigencia de una ley temporal serán juzgados, sin embargo, conforme a ella, salvo que se disponga expresamente lo contrario". De este precepto puede extraerse el principio de que las leyes penales dictadas para un plazo previamente determinado y aquellas que por su naturaleza sean aplicables en función de circunstancias temporales o excepcionales quedarían desvirtuadas en su eficacia mediante la aplicación retroactiva de la norma posterior, ya que el cese de la vigencia de las leyes temporales no supone necesariamente un cambio de criterio sobre la idoneidad de las penas señaladas por dichas leyes para quienes las infringieron durante su vigencia.

Estas consideraciones son especialmente relevantes en relación con la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. En determinados sectores en que tiene lugar la intervención administrativa, como el social o el económico, es frecuente que la norma proyecte actuaciones para atender a situaciones coyunturales que se espera corregir o paliar con las medidas adoptadas. Éstas están llamadas a perder su vigencia cuando desaparezcan aquellas situaciones, pero requieren para su eficacia del plus de garantía que comporta el régimen administrativo sancionador.

Cuando así ocurre, no son aplicables retroactivamente las normas posteriores más favorables que vienen a sustituirlas.

DECIMOCTAVO.- En el caso examinado concurren circunstancias de esta naturaleza.

Las Exposiciones de Motivos de las normas de rango legal que introducen la nueva regulación se fundan en "la gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo" para dar prioridad a la "necesidad de acometer, de manera decidida y urgente, la reforma de las relaciones laborales con el objetivo de luchar contra el paro y potenciar nuestra capacidad generadora de empleo".

De este punto de partida, y del contenido de la nueva regulación -que sujeta la cesión de trabajadores a requisitos rigurosos encaminados a evitar abusos-, se infiere que el legislador no ha cambiado de criterio sobre la adecuación de las sanciones impuestas cuando se produce una cesión de trabajadores "en los términos prohibidos por la legislación vigente", tanto si el carácter ilegal de la cesión deriva de una prohibición absoluta, como si deriva de la contravención de un régimen de autorización condicionada, establecido en función de la situación económica y del mercado de trabajo.

DECIMONOVENO.- Contenido del fallo.

De lo razonado se desprende que, aun con las correcciones que se han expuesto en relación con su fundamentación, el pronunciamiento de la sentencia impugnada es acertado y no lo es el que realiza la sentencia de contraste. De conformidad con el artículo 102-a.6 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa EDL 1956/42, los pronunciamientos del Tribunal Supremo al resolver los recursos de casación para la unificación de doctrina en ningún caso alcanzarán las situaciones jurídicas creadas por las resoluciones precedentes a la impugnada. Por ello es pertinente declarar no haber lugar al recurso y declarar firme la sentencia recurrida.

VIGÉSIMO.- Costas

La desestimación del recurso de casación comporta la aplicación del artículo 102.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 EDL 1956/42, modificada por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal EDL 1992/15187, aplicable al caso por razones temporales en virtud de lo ordenado en la disposición transitoria novena de la Ley vigente. Dicho artículo se halla comprendido en la sección correspondiente al recurso de casación ordinario, a la que se remite el artículo 102-a.5 de aquella Ley EDL 1956/42 en lo relativo a la tramitación del recurso de casación para la unificación de doctrina.

En consecuencia, es procedente la imposición de las costas a la parte recurrente.

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la potestad emanada del Pueblo que nos confiere la Constitución EDL 1978/3879.

FALLO

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la representación procesal de "A., S.A." contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el 24 de enero de 1997 (quiere decir 1998), cuyo fallo dice:

"Fallo. Se desestima en todas sus partes el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Entidad "A., S.A." representada por el procurador D. José Miguel Ramos Polo y defendida por el letrado D. Juan Antonio Saldaña Carretero contra las resoluciones reseñadas en el encabezamiento de esta sentencia, al ser conformes al Ordenamiento jurídico los actos recurridos, por lo que procede confirmarlos en todas sus partes. No se hace expresa imposición al pago de costas".

Declaramos firme la sentencia recurrida.

Condenamos en costas a la parte recurrente.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Juan García-Ramos Iturralde.- Juan Antonio Xiol Ríos.- Mariano Baena del Alcázar.- Antonio Martí García.- Rafael Fernández Montalvo.- Rodolfo Soto Vázquez.

Publicación.-Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de la fecha de lo que como secretaria certifico.