

NOTAS SOBRE LA UTILIZACION DE DOCUMENTOS MERCANTILES COMO DISPOSITIVO SOLUTORIO FORZOSO DE HABERES Y SALARIOS A FUNCIONARIOS PUBLICOS Y TRABAJADORES DE EMPRESAS PRIVADAS

I

ANTECEDENTES

Conocido es que el régimen de pagos a trabajadores adscritos a empresas privadas y a funcionarios públicos respondía al esquema general del sistema solutorio español, que, basado en razones de orden público, imponía como único mecanismo de pago con aceptación obligada la entrega de billetes integrados en el circuito fiduciario legal y moneda de curso legal, si bien en este último caso se admitía la no aceptación obligatoria de moneda fraccionada cuando rebasaba ciertos límites. Para reforzar tal mecanismo—ya que, en definitiva, estaba en juego la divisa nacional—, el artículo 573 del Código Penal consideraba como falta contra los intereses generales y régimen de poblaciones la negativa a recibir en pago moneda legítima (1).

Cumplidas, pues, las condiciones materiales y formales de la emisión de billete y moneda, ésta era de curso forzoso y único mecanismo solutorio de curso obligado y aceptación necesaria.

Muy distinta suerte se reservaba a la circulación de talones, pagarés a la orden, letras de cambio y demás documentos mercantiles, los cuales, reposando en la confianza privada entre los distintos sujetos que utilizaban tales documentos, no podían cumplir las funciones de pago que caracterizaban al dinero oficial. Antes bien, su aceptación era totalmente voluntaria y en ningún caso su curso como mecanismo solutorio o medio de pago podía ser impuesto a ningún tipo de acreedor. Todo acreedor, pues, salvo voluntaria aceptación, podía exigir el importe efectivo de su deuda en la especie de curso legal en España, bien billete, bien moneda metálica.

(1) Régimen semejante correspondería a funcionarios públicos y clases dependientes de la Administración Central de acuerdo con la normativa de posterior referencia.

Siendo los trabajadores acreedores por propio derecho de la percepción de sus haberes y salarios como contraprestación de su trabajo, seguían el régimen común del sistema de pagos anteriormente descrito y que fue confirmado en el artículo 30 de la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976, que concretamente decía:

«El salario habrá de pagarse en moneda de curso legal, en el lugar de trabajo o, previo consentimiento del trabajador, mediante talón bancario o Caja de Ahorros, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1.170 del Código Civil.»

II

La situación *actual* ha cambiado. El *Boletín Oficial del Estado* número 292, de 7 de diciembre de 1978, reproducido en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 14 de diciembre de 1978, recoge el Real Decreto-ley 38/1978, de 5 de diciembre, sobre la forma de pago de haberes y salarios a trabajadores de empresas privadas y funcionarios públicos, así como determinados colectivos dependientes de la Administración pública.

La exposición de motivos explica suficientemente el tema sin necesidad alguna de abundar en mayores comentarios. Dice, en efecto, que «la necesidad de garantizar la seguridad en el manejo por las Administraciones públicas y empresas privadas de los fondos precisos para el pago periódico de sueldos, salarios y pensiones, que obliga cotidianamente a la realización de movimientos de cantidades importantes de numerarios, impone la aceptación con carácter general de sistemas de pago a través de entidades de crédito».

Se utiliza teniendo en cuenta la urgencia en cuanto que afecta a la seguridad general, la mecánica del Decreto-ley, cuyo rango y eficacia, habida cuenta que todavía no tenía vigencia la Constitución, que entró en vigor el 29 de diciembre de 1978, es lo que de tal especie de normativa predicaba el régimen jurídico preconstitucional. Es decir, que se instauraba en el ordenamiento con fuerza y vigor de Ley. En consecuencia, lo que en dicho Decreto-ley se disponga tiene definitividad de efectos jurídicos.

III

En cuanto a las empresas privadas, distingue el artículo primero dos grandes categorías: las empresas de más de cincuenta trabajadores y las de inferior número. Se sigue en este punto la antigua distinción entre empresas con un círculo de trabajo limitado y las empresas más despersonalizadas, aún cuando la distinción no recaiga sobre la magnitud de la empresa, sino que la cuantificación se realice por los centros de trabajo que la componen.

Pues bien, de estas últimas, es decir, las empresas de más de cincuenta trabajadores con centros de trabajo que rebasen dicha cifra, se otorga una facultad opcional a la empresa para imponer «en todo caso» el pago mediante talón u otra modalidad de pago a través de entidades de crédito.

A diferencia de lo que ocurre en las empresas pequeñas, donde salvo por razones de seguridad la autoridad gubernativa puede imponer también el pago del salario mediante talón u otra modalidad, el Decreto-ley que analizamos concede unilateralmente a las empresas con centros de trabajo superior a los cincuenta trabajadores, la facultad de establecer la entrega de talones u otros medios semejantes como obligados.

Es, pues, un mecanismo de pago que se instaura como de aceptación forzosa para el trabajador, que, en su consecuencia, no podrá discutir la viabilidad de este medio de pago.

Así, pues, en la nueva redacción del artículo 30 de la Ley de Relaciones Laborales se indica que «en los centros de trabajo con más de cincuenta trabajadores la empresa podrá, en todo caso, pagar por talón u otra modalidad de pago a través de entidades de crédito». No hay, pues, excepción alguna y los talones quedan establecidos como de curso forzoso al ser obligada su aceptación como medio de pago.

IV

En las empresas de menos de cincuenta trabajadores y en aquellas en que no obstante tener superior número la actividad de la empresa se diversifique en centros de trabajo de inferior número, se concede opción asimismo para hacer efectivos sus pagos por medio de talón u otra modalidad de pago. En principio, pues, la facultad de decidir qué medio se utiliza es atribuida a la empresa. Sin embargo quedará enervada esta posibilidad mediante el ejercicio del derecho por parte del trabajador a exigir que el curso de sus ingresos sea realizado en moneda legal. Bastará para ello oposición escrita.

La utilización de forma escrita se exige con carácter *ad solemnitatem* por las siguientes razones:

1) Interpretando el bloque normativo de legalidad completa que establece este Decreto-ley («en relación con el contexto», artículo 3.º del Código Civil) debe obviarse la regla general que sobre forma se establece en el propio Código Civil y las disposiciones concordantes, ya que en todos los demás casos contemplados en este Decreto-ley se establece con meridiana claridad la imposición del pago con cheque de forma tal que ésta deba ser la regla general y la utilización de la moneda de curso legal deba considerarse como excepción, lo cual responde el espíritu y finalidad de la norma (artículo 3.º *in fine* del Código Civil).

2) En el propio párrafo primero del artículo 1.º del Decreto-ley que analizamos cabe recordar cómo la opción establecida queda otorgada en favor de la empresa. De ahí que siendo una opción en regla la que ejercita el trabajador tiene que integrar su contenido en una forma esencial que dé cuerpo a tal oposición.

3) Si fuera meramente *ad probationem* la finalidad de esta norma quedaría en entredicho. No se trata de un simple medio de prueba que sirva a la empresa para tener fehaciencia en el caso de que algún suceso anómalo pueda acontecer sobre la nómina. Esta forma no está pensada en modo alguno para favorecer los intereses empresariales. Antes bien, son los intereses de seguridad general que afectan a todos, los que priman en el sentido de este precepto, por lo cual no puede sostenerse un prejuicio intelectual o ideológico a la hora de allanar el sentido de este artículo. Si algún suceso acontece sobre la nómina, resultan perjudicados los trabajadores al sufrir inmediatamente el primer efecto; los empresarios, que en todo caso tienen que hacer efectivo el pago de los salarios y haberes; empresas de seguridad y transporte, que puedan tener, como es desgraciadamente sabido, daños personales en el caso de comisión de acto delictivo; las empresas de seguros, que tendrán que hacer frente a estos riesgos..., y así sucesivamente.

Ello, entendemos, basta para hacer aserto nuestra afirmación anterior. No se trata de ningún medio de prueba. Hace prueba efectivamente por ser forma esencial, forma de ser y no mera forma de valer. Pero no significa en modo alguno que pueda ser sustituido por otro medio.

4) Abona, por último, esta interpretación la excepción contenida en el párrafo tercero de este artículo, que deja en claro una vez más la finalidad de este precepto y, en su caso, la imposición del mecanismo del talón o medio semejante por razones de seguridad. Razones que, necesariamente, tienen que ser motivadas, aunque no parece que existan en las actuales circunstancias dificultades grandes en tal tipo de motivaciones.

En orden a la redacción de tal tipo de oposición y en cuanto a la exteriorización de las mismas deben observarse las reglas generales al no hacer distinción alguna la Ley. Basta, pues, cualquier medio que permita tener constancia para el trabajador (ya que ahora sí que la recepción debe ser probada) y basta asimismo una declaración abstracta que dicho trabajador hiciera sin necesidad, pues, de explicitar los motivos que fundamentan tal oposición.

V

Extraña en principio la desaparición en el texto del precepto de toda referencia al artículo 1.170 del Código Civil, ya que, como vimos, al antiguo artículo 30 de la Ley de Relaciones Laborales lo incluía expresamente y, sin embargo, en el nuevo texto no se contiene.

Ante este silencio caben dos posibles interpretaciones de principio. La primera consistirá en sostener lisa y llanamente que este silencio equivale a supresión. Los efectos de esta interpretación no se hacen esperar. Los trabajadores en tal caso quedarían protegidos exclusivamente por el mecanismo penal, procedimiento complicado y que puede ocasionar perjuicio por ello mismo a los trabajadores acreedores, al mismo tiempo que rompería la clásica alternatividad que en el orden de calificación se otorga al actor. Ello sería inconcebible, además, dentro del orden jurídico-laboral, donde el aparato tuitivo se pone en marcha a favor de los trabajadores, ya que el conjunto de principios que la legislación laboral establece quedan claramente interpretados en favor del trabajador.

Estas razones por sí solas bastarían para impugnar la anterior interpretación. Pero además cabe sostener sin tal peso argumentativo que en el propio artículo 1.170 del Código Civil existen motivos harto justificados para sostener la interpretación contraria.

El primero de ellos, y no el menor, consiste en afirmar que el orden jurídico civil que instaura el artículo 1.170 resultaba duplicado por la reiteración que se contenía en el primigenio artículo 30 de la Ley de Relaciones Laborales. No había ninguna necesidad de que el expresado artículo contuviera ninguna remisión al Código Civil. Este solo se bastaba ampliamente para aplicar a este campo específico todo el esquema general del sistema de pagos, que está regulado precisamente en sus artículos 1.157 y siguientes.

Interpretación ésta que queda reforzada si pensamos que la antigua redacción sólo afirmaba innecesariamente el lugar donde se ubicaba la disciplina de medios y formas de pago, que no ha quedado sustituida en la nueva redacción por ninguna otra.

En segundo lugar, las razones de orden jurídico y económico que en caso de que no se aceptara esta interpretación podrían tener lugar.

Conocido es que la existencia de documentos mercantiles es uno de los instrumentos más clásicos en la formación de dinero bancario (2). Este tipo de dinero reposa necesariamente en la confianza otorgada voluntariamente, ya que al establecerse como mecanismo solutorio de una obligación preexistente sólo la garantía de orden personal en que el documento reposa permite su específica aceptación en el seno de una comunidad de pagos.

Al exigirse su aceptación deben quedar obviamente reforzados los mecanismos que permitan que tal generalización, naturalmente muy interesante para los intermediarios financieros, no se traduzca en perjuicio alguno para los acreedores, en este caso los trabajadores. Resultaría totalmente contradictorio exigir, de un lado, la aceptación de un documento como mecanismo solutorio y, de otro, suprimir las garantías establecidas en favor de quien resulta inmediatamente forzado a recibir este tipo de dinero.

(2) Vid. Rafael OLARRA JIMÉNEZ: *El dinero y las estructuras monetarias*, Editorial Aguilar, p. 84. Asimismo, NEW TYN, W. T.: *Teoría monetaria*, Editorial Fondo de Cultura, p. 18.

Todo ello explica de forma muy justificada la necesaria e imprescindible aplicación del artículo 1.170 del Código Civil. Lo cual se comprueba por cuanto no se hace mención del mismo en la normativa destinada a funcionarios, a los cuales, sin duda, se les aplica en su integridad, puesto que en último extremo así lo afirma el propio artículo 4.º del mismo cuerpo legal.

VI

Hasta aquí, pues, el significado que esta norma tiene respecto de las empresas privadas.

Pasamos al análisis de los efectos que esta normativa ofrece en su dimensión jurídico-pública. Y para ello es necesario unas breves reflexiones sobre el papel a jugar por el principio de legalidad matriz y matriz que debe ser de la actividad de la Administración.

Incluidos dentro de un sistema que acepta el mecanismo del mercado como principio de satisfacción de las necesidades, obvio es que el perno básico —que es la autonomía de la voluntad— juega ampliamente cuando de los sujetos privados se trata. Sin embargo, las cosas no pueden por menos que cambiar cuando entramos en el campo de los sujetos que actúan en el Derecho público, sometidos, por diferencia de los anteriores, al principio de legalidad que, sin perjuicio de aplicaciones razonables, implica unos supuestos de actuación totalmente distintos a los que presiden el libre juego de las fuerzas económicas privadas. Ello ha sido ampliamente explicado por la doctrina (3) y excusa de mayor abundamiento.

En concreta aplicación al supuesto estudio, hay que destacar que el Decreto 39/1978 ha utilizado y reconocido el principio de legalidad. Pero lo ha hecho en una aplicación que podría ser calificada de «a medias». Quiere con ello decirse que esta columna vertebral que debe conjugar todo el ser de la Administración pública exige que resulte aplicado en su totalidad desde la primera vértebra hasta la última. Escasos resultados se pueden obtener de tan necesario principio —que en último extremo es un adecuado *test* de comprobación de un genuino Estado de Derecho— si proclamado solemnemente no se exige que en todos los elementos estructurales de las relaciones jurídicas que nazcan a su sombra se encuentre realizado efectivamente. Lo cual no es cuando de Administración pública hablamos, sino exigir que se encuentre realizado positivamente.

Pues bien, ello no se ha hecho. En efecto, aun cuando el mecanismo de control previo, que consiste en la verificación parlamentaria de las dotaciones asignadas a los diferentes atributarios indudablemente constituyen una muestra perfecta del principio de legalidad en su origen, mal puede quedar servido el mismo si después no se

(3) Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, «Revista de Occidente», Madrid, 1974, p. 275.

exige que en su desarrollo y destino queden perfectamente indicados por la norma dónde y cómo se procederá al depósito de los fondos asignados. No haciéndose así en el texto de referencia, es indudable que la discrecionalidad otorgada puede convertirse en pura arbitrariedad y en fuente de distorsión de la necesaria transparencia que dicho principio de legalidad supone. Es inútil un control rígido en el momento de proceder a la asignación del recurso si luego se permite —anchamente— que el órgano encargado de la gestión del ente atributario de una partida específica pueda, a su antojo, ubicar los recursos recibidos como integrantes de remesas que colocará en el intermediario financiero que tenga por conveniente.

Sería necesario que si se permite y fuerza el pago mediante documento mercantil estuviera perfectamente determinada *a priori*, y por la norma, quién resultará beneficiado por el depósito de recursos destinados a sufragar las labores de funcionarios, clases pasivas y personal contratado. El flujo financiero integrado por tal cantidad de recursos debe exigirse que se canalice desde la propia norma, ya que si no nos encontraríamos ante una muy importante cantidad de recursos que pueden resultar depositados de manera arbitraria y, además, ineficaz, penalizando de esta forma la distancia del poder político y primando su acercamiento.

Además, ello puede tener importantes consecuencias de política monetaria, ya que puede quedar mal repartida la creación temporal de los elementos que vienen a integrar las disponibilidades líquidas por un reparto no uniforme que altere la regularidad del proceso de creación de cuasi-dinero, constituyendo una externalidad (4) cuyas consecuencias económicas se acaban pagando. Y si ello ha sido realizado en la Administración central (Decreto de 28 de noviembre de 1974 y Orden ministerial de 23 de diciembre de 1978) debe ser exigido se verifique en todos y cada uno de los organismos que gocen de independencia.

Por último, hay que destacar la redacción del precepto que supone, sin duda, un supuesto de amplio espectro en el cual caben todas, prácticamente las formas de servicio a la Administración pública y a los colectivos a ellas vinculados, bien por dependencia económica —clases pasivas—, bien por dependencia temporal —servicio militar—, bien por dependencia jurídica —situación de contratado.

José Eugenio SORIANO GARCÍA

(4) Vid. Alejandro PEDRÓS ABELLÓ y Antonio CAÑADA BELTRÁN: *Externalidades y crédito oficial*, «Hacienda Pública Española», pp. 46 y 47.

