

ASPECTOS JURISDICCIONALES DE LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

No es de las menos importantes la cuestión jurisdiccional en la aplicación e interpretación de las normas que regulan la Seguridad Social, y por consecuencia en la jurisdicción a la cual debe atribuirse la competencia en los conflictos que necesariamente han de plantearse en la aplicación de la Ley de Seguridad Social y en todas las disposiciones posteriores que hayan de dictarse para su desenvolvimiento y aplicación.

¿Jurisdicción ordinaria? ¿Jurisdicción especial? No es éste el lugar ni el momento oportuno para discutir las ventajas e inconvenientes que ofrece una u otra solución. Además, en nuestro país tenemos afortunadamente resuelta la cuestión y no hay por qué pensar en si será necesaria la creación de una jurisdicción especial que debe conocer de las cuestiones contenciosas que surjan con motivo de la aplicación de las normas de la Seguridad Social. Existe la jurisdicción laboral con sus órganos de instancia, la Magistratura de Trabajo y los Tribunales superiores, el Central de Trabajo y la Sala VI del Tribunal Supremo, y, por tanto, tenemos resuelta la cuestión.

Decíamos antes que el problema está resuelto afortunadamente porque entiendo que de no existir esta jurisdicción, habría que crearla.

En efecto, la legislación de Seguridad Social aparece siempre, en todo momento y en cualquier país, rodeada de un conjunto de necesidades no sólo legales, sino también económicas y sociales, ya que si bien las prestaciones acordadas lo son en virtud de una normativa de carácter general, ha de tenerse en cuenta la situación particular de cada persona interesada.

Es preciso, pues, que en la aplicación y también en la interpretación de esta legislación específica deban compaginarse consideraciones, es cierto, de legalidad, con otras no menos necesarias de oportunidad, de utilidad social y de humanidad. Nadie duda que una jurisdicción ordinaria podría cumplir estos fines, pero si añadimos otras características que son imprescindibles, tales como la especialización, rapidez y gratuidad, muy difícil sería que pudiese llevarla a cabo.

Pero, volvamos a repetirlo, si la cuestión está resuelta, no es momento de discusiones.

¿Qué orientaciones deben seguir los Tribunales de Trabajo en conflictos de Seguridad Social? No pueden señalarse caminos, pero sí directrices. Los individuos tienen derecho a que se les garantice su libertad, y que sea respetada por una justa apreciación de los hechos que determinan sus derechos y, en consecuencia, a que se les dé una completa satisfacción de éstos. La prevención, y los esfuerzos para recuperar a los individuos, las consideraciones económicas nacidas de las necesidades de la colectividad y a veces consideraciones morales o sociales, obligan a subordinar a estos principios el servicio de ciertas prestaciones y obligaciones.

Es precisa una máxima independencia y una gran claridad de conceptos, para que los derechos de los interesados sean defendidos en sus relaciones con las instituciones; porque muchas veces los derechos van a exigir, para su concesión, unos hechos no fáciles de comprobar o que sólo los especialistas serán capaces de sacar conclusiones acertadas.

El juzgador en materia de Seguridad Social no puede, naturalmente, tomar partido por ninguna de las partes, pero tiene que suplir, en conciencia, el desconocimiento que de sus derechos tienen muchas veces los beneficiarios. Esto, repito, no puede equivaler a beligerancia y menos ante las nuevas directrices de Seguridad Social y ante el diferente carácter de las instituciones que van a desarrollarla.

Seamos sinceros; queramos o no queramos, la justicia social tiene un carácter tuitivo que imprime este sello a sus servidores. Cuando juzgando un litigio derivado de un accidente de trabajo, vemos a un hombre roto en su integridad física, a una viuda o unos hijos que perdieron a su esposo o padre en accidente de trabajo, y cuando vemos frente a ellos a una poderosa entidad aseguradora que está negando la realidad del accidente, que justifica o trata de justificar que aquel obrero no ha muerto a consecuencia de accidente de trabajo; o bien cuando, aun reconociendo que sí es cierto, que fué trabajando cuando se manifestó aquel síntoma, trata de probar que no fué el trabajo sino una enfermedad anterior la que causó su fallecimiento; cuando uno sabe que para aquella entidad este accidente es un número y una cifra en sus cálculos actuariales, uno lamenta que la entidad tenga razón; se le da porque la tiene, pero hay que tener una gran formación espiritual, hay que estar muy poseído de que a la justicia hay que servirla aun cuando nos duela, para no dictar una sentencia que, aunque nosotros no estemos muy convencidos de ello, va a ser tachada de injusta.

En lo sucesivo esto no va a suceder; ya no luchará un trabajador con una entidad poderosa, sino que va a discutir con sus propios compañeros constituí-

dos en asociación, agrupación o entidad mutua, cuyos intereses han de ser considerados coincidentes.

Lo dicho anteriormente no debe tomarse como censura, sino como elogio de la jurisdicción social, porque esta actitud es precisamente un integrante del Derecho social, que exige una mayor libertad de apreciación que el Derecho civil o el Derecho penal, pero para que esta actitud no derive peligrosamente, es por lo que resulta imprescindible la presencia del Magistrado el cual garantiza no sólo que las consideraciones jurídicas esenciales han de ser respetadas, sino que también, por medio de los Tribunales superiores, se asegura la unidad y la continuidad de la jurisprudencia.

Es más, en algunos casos la jurisprudencia llega a crear tipos jurídicos, perfilándolos y aclarándolos cuando en pura aplicación estricta de la Ley su figura aparecía borrosa; tal sucede, por ejemplo, con el llamado accidente *in itinere*, incorporado definitivamente por la jurisprudencia como una modalidad de accidente de trabajo indemnizable.

Pero no es sólo desde este punto de vista desde el cual se señala la indispensable necesidad de que la jurisdicción competente de la Seguridad Social esté regida por auténticos jueces; hay otras razones, una de las cuales es la relación que en determinados casos puede tener el litigio que se somete a conocimiento de la jurisdicción laboral con el Derecho civil, especialmente en lo referente al llamado Derecho de familia, e incluso con el Derecho penal.

Dejemos éste de momento; no sólo porque su aplicación no debe ser precisa más que en muy contados casos, sino porque la índole especial de la jurisdicción criminal impide que el juez laboral pueda resolver, ni siquiera conocer, acerca de los delitos que pudieran surgir en relación con los beneficios de la Seguridad Social; ni simulaciones, ni falsedades, ni falsificaciones, ni abandonos de familia pueden ser perseguidos ni sancionados por la jurisdicción laboral, que, de ser descubiertos o conocidos por ella, deberá limitarse a ponerlos en conocimiento de los órganos correspondientes de la jurisdicción ordinaria.

Peró en el orden civil las consecuencias son otras y la competencia de la jurisdicción laboral tiene mayor alcance, el cual además tiende a ensancharse.

Recordemos, por ejemplo, porque nos sirve de precedente, que en la ley de Arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946 regulaba en su artículo 157 el desahucio de porteros, guardas, empleados y asalariados en general, que era competencia de los tribunales ordinarios, los cuales deberían proceder al desahucio de tales ocupantes cuando el demandante acreditare haber quedado extinguida la relación laboral por virtud de la cual disfrutaban la vivienda. Posteriormente se ha modificado esta situación y hoy ya es el Magistrado de Trabajo que declara extinguida la relación laboral, quien ordena

el lanzamiento de una vivienda de quien la ocupa por razón de la relación laboral que se ha declarado extinguida.

En la Seguridad Social sucede lo mismo, o al menos la tendencia tiene que ser necesariamente encaminada a que el Juez que conoce de ella pueda conocer de sus consecuencias en el orden regulado por el Derecho de familia.

La Seguridad Social ejerce su influjo evidente en institución que hasta ahora parecía intocable fuera del Derecho civil, cual es la patria potestad, y modernamente se acentúa la evolución reciente, que tiende a proporcionar a la madre, incluso viviendo el padre, una parte del ejercicio de la misma, cuando se prevé, por ejemplo, la entrega a ella de los subsidios familiares, e incluso en algunas legislaciones existe un control sobre la utilización de los mismos por sus beneficiarios. Si los hijos son educados en condiciones defectuosas, o cuando los subsidios no son empleados en interés de los hijos, la jurisdicción social, en contacto con los tribunales tutelares de menores, puede ordenar la entrega del subsidio a un llamado tutor de subsidios familiares, que deberá ajustarlos a las necesidades exclusivas de los hijos cuya existencia motiva el percibo del beneficio y a los gastos del hogar. No puede negarse que esta medida equivale a una limitación parcial de la patria potestad.

Incluso la forma en que está organizado el control sobre la vida familiar debe confiarse exclusivamente a las autoridades judiciales, con exclusión de los órganos administrativos, porque sólo los tribunales, por su composición y sistemas procesales, ofrecen la garantía de una protección completa del grupo familiar; todo este cúmulo de circunstancias, es evidente que revelan una progresiva acción del Derecho social sobre el Derecho civil tradicional. Si pensamos, por ejemplo, que en muchos países —en el nuestro incluso— los beneficios de la Seguridad Social pueden estar influidos por situaciones de hecho más que de Derecho en el orden familiar, vemos la enorme y trascendental influencia que el Derecho social ejerce sobre el civil y los peligrosos extremos a que puede llevar esta orientación si la jurisdicción social no está en manos de jueces, especializados, pero jueces.

Pero estos avances no deben escandalizar a nadie, porque estas instituciones tradicionales van escapándose poco a poco de la influencia del Derecho privado y entrando en el campo del Derecho público y el Derecho de la Seguridad Social, no es otra cosa que el Derecho de un nuevo servicio público, que revela una vez más que en las actuales épocas, es manifiesta la influencia del Derecho público sobre el Derecho privado, y no puede desconocerse cuán grande va a ser en nuestro país la conmoción que tradicionales instituciones del Derecho civil van a experimentar por el notable avance de la Seguridad Social.

Pero esta preocupación que alguien va a sentir, o siente ya, no debe sentirla como preocupación de temor, sino como motivo de esperanza. Las insti-

tuciones que están en el ambiente, que están en la sociedad, no se producen únicamente por las disposiciones que con carácter imperativo emanan del poder del Estado. Estas disposiciones son una consecuencia de aquel ambiente, de aquel clima y no viceversa; pero el Estado, que no puede estar ajeno a estas innovaciones, tiene que encauzar las nuevas relaciones derivadas de aquellas instituciones y surge como consecuencia la necesidad y presencia de nuevos organismos jurisdiccionales, los cuales, repitámoslo una vez más, ni van a disminuir la competencia de los tribunales ordinarios, ni van a ser más sensibles que aquéllos a las presiones del Poder político; esto es lo que precisamente queda garantizado con la existencia de órganos jurisdiccionales de carácter judicial, ya que aquellas presiones podrían influir sobre órganos administrativos, pero no ha de ocurrir cuando se trata de verdaderos órganos judiciales.

NORMAS LEGISLATIVAS

Pasando del campo de la teoría al más concreto de la norma legal, hemos de decir que en la presente Ley el régimen jurisdiccional viene regulado en la Base XIV, y en ella, de modo expreso y concreto, se confiere a la jurisdicción laboral la competencia contenciosa en las materias derivadas de la misma.

Dice el artículo 81 que corresponde a la jurisdicción de Trabajo el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan entre las entidades gestoras y las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta Ley. Vemos, pues, que la existencia de una jurisdicción contenciosa y judicial, con más de veinticinco años de actuación, desempeñada por miembros de las Carras Judicial y Fiscal, produce una beneficiosa consecuencia y es que una Ley como la de Seguridad Social, cuya trascendencia e innovaciones que presenta, no es preciso resaltar, no crea su propia jurisdicción, como sucede con más frecuencia de la que quizá convendría.

La jurisdicción en materia de previsión venía conferida a las Magistraturas de Trabajo por imperio de la propia Ley orgánica, ya que, en definitiva, la Seguridad Social, incluso configurada como lo estaba con anterioridad a la promulgación de la nueva Ley, debía considerarse como derivada de las relaciones laborales.

Pero esto era insuficiente. Porque si tomamos al pie de la letra esta conclusión, resulta que sólo podría demandarse al empresario, ya que las relaciones laborales sólo unían al trabajador con aquél, y las entidades de previsión y seguridad social —I. N. P., Mutualidades—, realmente podían considerarse, sino ajenas, algo así como un tercero en discordia, en los conflictos que, de-

derivados de las normas reguladoras del Mutualismo laboral y la Seguridad Social, podrían surgir entre las dos partes de una relación laboral.

Pero este inconveniente se salva al promulgarse la Ley de 24 de abril de 1958, por la que se modifica el Procedimiento laboral. En esta Ley, en su artículo 13 se establece «un procedimiento especial para los Seguros Sociales y el Mutualismo laboral, acomodado a sus especiales características».

A virtud de lo ordenado en dicha Ley, por Decreto de 4 de julio del mismo año 1958 se aprueba un texto refundido de Procedimiento laboral, que, modificado posteriormente por Decreto de 17 de enero de 1963, atribuye de modo específico la competencia de la Magistratura de Trabajo, para conocer de estas materias. El apartado 2.º del artículo 1.º establece su competencia respecto a los pleitos sobre accidentes de trabajo, seguros sociales y prestaciones del Mutualismo laboral, y en el apartado tercero para conocer de las cuestiones contenciosas que surjan entre los asociados y sus Mutualidades, o entre estas entidades sobre cumplimiento, existencia o declaración de sus obligaciones específicas y derechos de carácter patrimonial, relacionados con los fines y obligaciones propios de esas entidades.

Resalta un tratadista español, en sus comentarios sobre esta materia, publicados por la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, el escaso tecnicismo jurídico empleado en este texto, ya que, refiriéndose sin duda siempre a lo mismo, unas veces se habla de pleitos, y otras de conflictos, cuestiones contenciosas y cuestiones litigiosas.

Este texto refundido regula en su título II como proceso especial el relativo a los Seguros Sociales y Mutualismo laboral, estableciendo en sus artículos 129 a 146, ambos inclusive, los trámites rituarios de tal procedimiento especial.

Esta jurisdicción será, pues, la que, con arreglo a tales normas procesales, tenga la competencia para tramitar y fallar los litigios que, derivados de la legislación de la Seguridad Social, se promuevan entre las entidades gestoras y los particulares; así lo establece, como ya dijimos, el mencionado artículo 81 de la Ley de Bases, el cual no sólo atribuye a la jurisdicción de Trabajo tal competencia, sino que, sigue diciendo dicho artículo, «los procesos especiales en materia de Seguridad Social ante la jurisdicción de Trabajo se ajustarán a lo dispuesto en el texto refundido de Procedimiento laboral».

Debe advertirse, sin embargo, que este artículo 81 de la Ley de Bases exige un desenvolvimiento posterior, porque hoy quedan fuera de la jurisdicción laboral materias que en lo sucesivo estarán incluidas dentro de la Seguridad Social. Así, por ejemplo, el Plus Familiar, que hoy queda fuera de la competencia de las Magistraturas y ciertos aspectos del Seguro de Enfermedad, de Enfermedades Profesionales e incluso de Seguros de Vejez, en los cuales hay

a veces ciertas interferencias no siempre aconsejables entre las vías gubernativa y contenciosa, pues a veces resulta dudoso si aquélla está o no agotada cuando se exige que efectivamente lo esté como requisito previo para demandar en la Magistratura de Trabajo, y puede suceder que errores cometidos en su momento inicial por los particulares, puedan resultar ya insubsanables por la imposibilidad de modificar ante la Magistratura los pedimentos hechos en vía gubernativa.

En otros casos, por ejemplo en lo referente a las Mutualidades, patronales o no, constituidas para practicar exclusivamente el Seguro de Accidentes de Trabajo, ha de advertirse que aunque naturalmente están incluidas en la jurisdicción laboral en sus relaciones con los trabajadores al servicio de los mutualistas, en su régimen interno están sometidos a la legislación de Seguros.

El procedimiento en materia de previsión social, es, en líneas generales, el siguiente:

Previo escrito de reposición, que los interesados deben presentar ante el organismo que formuló el acuerdo, podrán acudir en demanda ante la Magistratura Provincial de Trabajo; para ello deberán tener una resolución negativa, total o parcial a su pedimento, o bien, que haya transcurrido un mes sin haber obtenido contestación; a partir de este momento deberán formular la demanda ante la Magistratura Provincial dentro de tres meses. Practicada la prueba y unidos a los autos los documentos aportados por las partes, el Magistrado dará por terminado el acto y deberá, en el plazo de cuarenta y ocho horas, hacer un resumen razonado de las pruebas practicadas, y con un informe sobre la cuestión de Derecho se remitirán los autos a la Magistratura Especial de Previsión Social, que, con jurisdicción en toda la nación, radica en Madrid.

Esta Magistratura deberá dictar sentencia en el plazo improrrogable de diez días. Contra las sentencias dictadas por el Magistrado especial de Previsión Social, procederán los recursos de suplicación y casación en el tiempo y forma previstos en el propio Decreto de procedimiento.

Unas breves observaciones quisiera hacer, a título meramente personal desde luego, sobre esta tramitación. Ninguno, en cambio, sobre la competencia de la jurisdicción laboral porque por las razones anteriormente expuestas debe considerarse la más adecuada.

Respecto a la tramitación, me permito opinar que quizás conviniese modificarla, suprimiendo esa Magistratura especial establecida en Madrid.

Existe, en primer lugar, una razón de orden numérico; según informes obtenidos, el número de sentencias dictadas por esa Magistratura durante el año 1963 ha sido, en números redondos, de dos mil quinientas, número que debe considerarse excesivo para una sola Magistratura.

Por otra parte, puesto que el Magistrado Provincial ha celebrado práctica-

mente el juicio, ha hecho un resumen razonado de las pruebas y, finalmente, un informe sobre la cuestión de Derecho, parece lógico que dicte él la sentencia; su contacto inmediato y personal con los litigantes, su presencia en el examen de las pruebas, pueden hacer su fallo más acertado; tan ajustado a Derecho como puede serlo el del Magistrado especial y posiblemente más humanizado que el de éste.

Se puede pensar que una sola Magistratura para toda la nación puede actuar con una mayor unidad de criterio, pero ha de advertirse que quien debe establecer un criterio, una doctrina en la aplicación de las leyes, no es nunca un Magistrado de instancia, por muy extensa que sea su competencia territorial, sino que debe ser un Tribunal superior. Como para ello existe el Tribunal Central y el Supremo, con ámbito y jurisdicción nacionales, ellos deben ser los que unifiquen criterios y marquen orientaciones.

Insistiendo en lo referente al número de procedimientos tramitados, y pensando lógicamente que su número aumentará notablemente en cuanto la Ley de Bases empiece a tener vigencia articulada, debe pensarse en reformar este procedimiento ante la Magistratura especial. Téngase en cuenta que la sola incorporación a este procedimiento de los litigios que puedan promoverse con ocasión de accidentes de trabajo, haría que aquélla fuese insuficiente. Creo, pues, que los litigios, aun los derivados de la Seguridad Social, deben tramitarse y sentenciarse, aunque con sus especiales normas procesales, por los Magistrados provinciales, y si el número de sentencias dictadas por éstos y, por ello, el de recursos entablado, fuese muy elevado, podría pensarse en la creación de una nueva Sala en el Tribunal Central para conocer de los recursos en materia de previsión social. Sería incluso más rápida la sentencia definitiva y desde luego de mayor fuerza unificadora el criterio de las sentencias por esta Sala dictadas.

Otra observación con respecto a los recursos. El artículo 136 del vigente texto refundido establece, como ya dijimos, que «contra las sentencias dictadas por el Magistrado especial de Previsión Social, procederán los recursos de suplicación y casación, en el tiempo y forma previstos en el presente Decreto.

Pues bien, el artículo 157 del texto refundido, al señalar contra qué sentencias procederá el recurso de suplicación, deja fuera de este recurso las reclamaciones cuya cuantía litigiosa no exceda de 10.000 pesetas. Ha de considerarse acertada tal medida, y no excesiva la cantidad de 10.000 pesetas para que el Magistrado provincial falle en forma definitiva, máxime si se tiene en cuenta que el recurso de suplicación se mantiene en litigios cuya cuantía sea menor que aquella cantidad, si se solicita la subsanación de una falta esencial de procedimiento.

Pero si esto puede considerarse un acierto cuando se trata de cuantía liti-

giosa concreta, determinada y líquida, pudiera no serlo tanto si se trata de cantidad periódica, como sucederá frecuentemente en materia de Seguridad Social, especialmente en pensiones de Vejez e incluso de Invalidez.

En estos casos, la norma para fijar la cuantía viene señalada en el número 3.º del artículo 183 del texto refundido de Procedimiento laboral cuando dispone que: «en las reclamaciones sobre reconocimiento de algún beneficio derivado de la legislación de Seguros Sociales o de la de Mutualidades laborales, se determinará la cuantía por el importe de los beneficios correspondientes a un año».

Este extremo debe ser estudiado por si procediera su modificación, ya que de mantenerse su vigencia en la forma actual, serán muchos los litigios que no podrán ser objeto de recurso de suplicación, ya que la pensión solicitada no excederá de 10.000 pesetas anuales.

De todo lo anteriormente expuesto podemos llegar a la conclusión de que en el aspecto procesal la Ley de Seguridad Social se encuentra una auténtica organización judicial en pleno funcionamiento, con una actuación de más de veinticinco años, que si no podemos decir que sea perfecta, porque, como toda organización humana, es siempre susceptible de mejora, con una práctica y formación plena y definitiva.

* * *

Pero no es solo la jurisdicción laboral ni el proceso especial de Seguridad Social el que se regula en la Base XIX, ya que en su artículo 82 se mantiene, como es lógico, el recurso contencioso-administrativo contra las decisiones dictadas por las entidades gestoras, en materias que no afecten singularmente a los beneficiarios del régimen de Seguridad Social.

Aquí, realmente poca especialidad cabe, ya que, naturalmente, y así lo señala este artículo 82, las normas de competencia, tramitación y fallo habrán de ajustarse a las leyes reguladoras de la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual, las disposiciones emanadas del Ministerio de Trabajo, aun cuando lo sean en materia de Seguridad Social, tendrán el mismo trato y consideración que las procedentes de cualquier órgano de la Administración.

ALEJANDRO HARGUINDEY SALMONTE

