

# EL CONTENCIOSO FUNCIONARIAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL

POR

RAMÓN MARTÍN MATEO

Catedrático de Derecho administrativo

*SUMARIO:* I. EL BLOQUE FUNCIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO.—II. EL ORDEN DE TRIBUNALES: 1. *El principio de competencia de las Magistraturas de Trabajo.* 2. *El conocimiento excepcional de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo.*—III. LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA: 1. *El régimen general de las reclamaciones administrativas previas.* 2. *La aplicación del artículo 145 de la Ley de Procedimiento Administrativo a las reclamaciones de funcionarios de las entidades gestoras de la Seguridad Social.* 3. *La reclamación administrativa previa y los estatutos específicos de los funcionarios de las entidades gestoras de la Seguridad Social.*

## I. EL BLOQUE FUNCIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO

El Ministerio de Trabajo, al hilo de sus competencias sociales, ha venido desplegando un complejo aparato que en alguna medida sugiere la reproducción a esta escala del dispositivo general estatal. Cuenta no sólo con el montaje ministerial ordinario, sino con uno de los organismos más poderosos del sector público, el Instituto Nacional de Previsión, cuyos presupuestos parangonables a los del Estado en razón de su cuantía (1), no pasan, sin embargo, por los órganos ordinarios de aprobación y gestión presupuestaria. Sobre la base de lo que en una época se denominó Seguridad Social ofensiva, dispone de una red de establecimientos educacionales y, por último, su relación con una jurisdicción especializada, la jurisdicción del Trabajo.

Estas tendencias insulares del Ministerio podrían tener una cierta justificación si en algún momento se desembocase en una auténtica autogestión de la Seguridad Social, lo que aunque se diese el contexto político necesario, sería más que problemático que sucediese en el

---

(1) Se ha estimado que, como consecuencia del Decreto de 21 de marzo de 1975, la cotización sobre las nuevas bases puede dar un rendimiento de 893.760 millones, BARRENA, en *El Correo Español*, 25 de marzo de 1975.

futuro, dado que el ámbito progresivo de la Seguridad Social y su vocación de servicio público generalizado harán que inevitablemente se estructure, al menos en su aspecto sanitario, como un servicio ordinario de la Administración del Estado (2).

El hecho de que el Ministerio de Trabajo tenga administrativamente en su órbita a la Magistratura del Trabajo, al igual que sucede con el Ministerio de Justicia y las restantes jurisdicciones, por supuesto sin que ello afecte a la independencia jurisdiccional, le ha inducido a canalizar a esta jurisdicción no sólo los conflictos estrictamente sociales en sí, sino también aquellos otros que no guardan una mayor relación con éstos, siendo idénticos a los que se plantean en otras ramas de la Administración entre el Estado y los administrados o entre aquél y sus funcionarios.

Es evidente que esta distorsión del sistema jurisdiccional habitual originará tensiones y dificultades que a la larga perjudican la seguridad jurídica de los ciudadanos. Así, aunque la Ley Orgánica de la Magistratura del Trabajo, ya desde 1940 configura a éstas como única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del Derecho (3) y el texto refundido del Procedimiento Laboral asigna a la Jurisdicción del Trabajo amplia y genéricamente los pleitos sobre la Seguridad Social (4), es lo cierto que determinadas materias, como las relativas a recaudación de cuotas, afiliaciones, etc., siguen siendo conocidas paralela o primordialmente por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (5).

En el campo concreto de las relaciones funcionariales, el texto articulado de 28 de diciembre de 1966 (6) dispuso en su artículo 45-2 con intencionada rotundidad que el personal de las entidades gestoras, sin perjuicio del carácter estatutario de sus relaciones, deberá acudir a la jurisdicción del trabajo, que será la competente para cónocer de

---

(2) Vid. mi trabajo *La Asistencia Social como Servicio Público*, Madrid, 1967, pp. 39 y ss.

(3) Artículo 1.º de la Ley de 17 de octubre de 1940.

(4) Artículo 1.º-2 del Decreto de 21 de abril de 1966.

(5) Vid. SERRANO GUIRADO: *La jurisdicción contencioso-administrativa y la Seguridad Social*, en «Estudios Homenaje a Jordana de Pozas», tomo III, Madrid, 1961, pp. 563 y ss.; PÉREZ OLEA optimistamente entendió que a partir de la publicación del texto refundido del Procedimiento Laboral aludido, el complejo y difícil tema de la dualidad de competencias había quedado resuelto por la generalidad absoluta de sus preceptos; vid. la 2.ª edición de sus *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, 1967, p. 224, y *La Materia Contenciosa Laboral*, 2.ª ed., Sevilla, 1967, pp. 127 y ss.

(6) En las materias aquí implicadas no ha introducido modificación alguna el nuevo texto refundido aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1974.

las cuestiones contenciosas que se susciten entre las entidades gestoras y su personal, a excepción del que tenga la condición de directivo o que ocupe cargos de confianza. No obstante la escasa ambigüedad de este precepto, la complejidad estatutaria de la Seguridad Social hace persistir, como veremos, determinadas dificultades, tanto en lo relativo a la interpretación de la normativa aplicable como a las lagunas de este ordenamiento sectorial. Incluso la jurisprudencia, aunque en algunos casos afirma con energía la primacía competencial de la jurisdicción del trabajo, en otros, en materia de personal precisamente, sigue planteándose la dualidad competencial, señalándose, por ejemplo, en la de 3 de marzo de 1971 que siendo evidente que este personal está al servicio de la función pública se deduce la competencia de los Tribunales de lo Contencioso, afirmándose que:

«Ya la sentencia de 1 de abril de 1966 declaró en su primer Considerando que "para desvanecer las dificultades que suscita la línea divisoria de los problemas sometidos a la jurisdicción laboral y los que corresponden a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, un reiterado criterio jurisprudencial que remacha la Sentencia de 13 de abril de 1966 distingue a este propósito cuando el Ministerio de Trabajo actúa en virtud de atribuciones proyectadas a necesidades particulares, pero de índole social, entre patronos y obreros y cuando desenvuelve su actividad con relación a un servicio público, origen de derechos administrativos, susceptibles de defenderse si son vulnerados, mediante el recurso contencioso-administrativo.»

Pero, aun admitiéndose como regla general la prevalencia competencial de las Magistraturas del Trabajo en los conflictos entre los funcionarios de la Seguridad Social y las entidades gestoras, quedan por precisar puntos importantes relacionados sobre todo con el alcance y modalidades de la reclamación administrativa previa contemplada por la Ley de Procedimiento Administrativo, la de Procedimiento Laboral y los específicos textos ordenadores de la Seguridad Social. Una vez más se pone de manifiesto lo peligroso de injertar el ordenamiento con piezas originales, pero extrañas a él, y que al romper la armonía del sistema pueden ocasionar rechazos y dislocaciones en el conjunto.

No debe deducirse de lo expuesto que se considere intrínsecamente negativo el conocimiento de estos litigios, aunque sean de carácter público, por parte de la Magistratura del Trabajo. Por el contrario, estimamos que los funcionarios de la Seguridad Social pueden felicitarse de su posibilidad de acceso a estos Tribunales de un talante mucho más moderno, ágil y dinámico que los de la Jurisdicción Contenciosa. Pero sí creemos que es sensato reclamar, a la par que una revisión a fondo de los Tribunales Administrativos, el hacer a éstos, por su especialización natural, órganos únicos para la resolución de todos los conflictos de Derecho público. La heterogeneidad de los distintos sectores ordinamentales a la postre resulta perjudicial, y desde luego carece, en los casos que contemplamos, de justificación lógica.

## II. EL ORDEN DE TRIBUNALES

### 1. *El principio de competencia de las Magistraturas del Trabajo*

En el Estatuto de Personal del Instituto Nacional de Previsión de 1955 (7) expresamente se determinaba la competencia de la Magistratura del Trabajo para revisar las resoluciones del Consejo y de la Comisión Permanente del Instituto en materia de sanciones, por lo que debería entenderse que siendo estos aspectos lo más típicamente de Derecho público conflictos de otro orden, también determinarían la competencia de dichos órganos jurisdiccionales. Aunque los Estatutos de Personal de 4 de octubre de 1959, que derogaron los anteriores, no se pronunciaban sobre el tema, la jurisprudencia entendió que las incidencias entre el Instituto Nacional de Previsión y sus funcionarios quedaban al margen de la jurisdicción contenciosa-administrativa en virtud de su carácter laboral «porque los acuerdos que aquél adopte sobre tales asuntos no versan sobre derechos de indole administrativa ni están amparados por preceptos de esta naturaleza, sino de orden laboral que tiene su protección jurídica y amparo jurisdiccional ante las Magistraturas de Trabajo» (8).

---

(7) Artículo 89 de la Orden de 22 de julio de 1955.

(8) Sentencia de 10 de noviembre de 1960 citada por ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, Sevilla, 1961, p. 63. Este autor entiende que no obstante la ausencia de pronunciamiento del Estatuto de 1959 por tradición seguiría siendo competente la jurisdicción del trabajo, salvo en el caso de los profesionales libres, ligados con el Instituto por una relación civil de arrendamientos de servicios.

En cuanto al personal sanitario la cuestión quedaba mucho menos clara. Los Tribunales de lo Contencioso venían insistentemente afirmando su competencia mientras que los de Trabajo, por su parte, reclamaban también el conocimiento de estos asuntos. Una Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1964, cuya importancia justamente señala ALONSO OLEA, llevó incluso a sugerir el que «a consecuencia de conflicto jurisdiccional positivo o negativo por la correspondiente Sala especial, mixta, de este Tribunal Supremo se imponga la uniformidad doctrinal en cuanto al tema mismo de cuál —si la de trabajo o la contencioso-administrativa— es la jurisdicción competente» (9).

El texto articulado de la Ley de 28 de diciembre de 1963, aprobado por Decreto de 21 de abril de 1966, intentó zanjar definitivamente esta cuestión al establecer en su artículo 45-2 la competencia general de la Jurisdicción de Trabajo para conocer de las cuestiones contenciosas que se susciten entre las entidades gestoras y su personal. La jurisprudencia, aun con las excepciones que luego veremos, ha venido respaldando la competencia de las Magistraturas de Trabajo, y ello tanto por parte de las Salas Sociales como de las Contenciosas. La Sentencia de la Sala 5.<sup>a</sup> de lo Contencioso-administrativo de 3 de marzo de 1973 afirma tajantemente la competencia de la jurisdicción laboral para entender en estas materias que encajan «perfectamente en los esquemas del ordenamiento jurídico general y en la misión conferida a las Magistraturas de Trabajo como única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del Derecho».

La Sentencia aludida no exceptúa del conocimiento de dicho orden jurisdiccional materias que, como las reguladas por el artículo 114 del texto refundido, dan entrada a los propios órganos del Ministerio de Trabajo para conocer de los acuerdos de las entidades gestoras relacionados con la provisión de vacantes.

El ordenamiento español adopta con ello una posición ciertamente marzo de 1973 afirma tajantemente la competencia de la jurisdicción laboral a cuestiones que, pese a lo que se afirma en la Sentencia aludida, no pertenecen estrictamente a la rama social del Derecho. En ello ha influido sin duda la tendencia excluyente del Ministerio de Trabajo antes reseñada, pero quizá también una cierta imagen de la Seguridad Social en la que ésta aparece como ámbito circunscrito

(9) Víd. ALONSO OLEA: *La materia contencioso laboral*, 2.<sup>a</sup> ed., Sevilla, 1967, p. 93, donde se reseña la contradictoria jurisprudencia laboral y contenciosa.

entregado al autorregimiento de los propios destinatarios de los servicios. Esta filosofía es la que ha animado, por ejemplo, el ordenamiento francés que considera entidades privadas a los organismos mutuales de la Seguridad Social, considerándoles como gestores con tal carácter de un servicio público y entendiéndolo, por tanto, son de naturaleza laboral las relaciones entre tales entes y su personal. Pero aun incluso en el Derecho francés se ha puesto de relieve la dificultad de sustraer al conocimiento de los Tribunales administrativos disposiciones estrictamente reglamentarias que afectan a los entes de la Seguridad Social o que son producidas por éstos, un *Arrêt* famoso, *Epoux Barbier*, de 15 de enero de 1968, se pronunció sobre la competencia de los Tribunales administrativos en estas cuestiones, lo que ha sido ratificado y ampliado por otra decisión reciente del Tribunal de Conflictos, el *Arrêt Blanchet* de 22 de abril de 1974, al cual la doctrina del país vecino ha dedicado especial atención (10).

Pero en nuestro Derecho tal extrapolación no es admisible porque, aunque algún lector haga hincapié en la consideración del INP como organización democrática, no estima, sin embargo, que haya base suficiente para asignarle naturaleza corporativa (11). Para la doctrina dominante, el Instituto Nacional de Previsión es un organismo autónomo excluido de la LEEA, «apátrida», por tanto, en la terminología de GARCÍA-TREVIJANO, conclusión ésta aplicable a otras entidades gestoras (12).

Efectivamente, de acuerdo con el artículo 39-1 del texto articulado de la Ley de la Seguridad Social, el INP y las demás entidades gestoras de análoga estructura tendrán la naturaleza de entidades de Derecho público. Por su parte el artículo 45-2 ya aludido asigna carácter estatutario a las relaciones del personal con las entidades gestoras; no hay, pues, coherencia con excepción legal que en el mismo artículo funda la competencia jurisdiccional de la Magistratura del Trabajo, pese a que éstas conocen de relaciones laborales y, por extensión, del contencioso de los asegurados con la Seguridad Social,

(10) *Vid.* MODERNE: *Remarques sur le concept d'acte administratif dans ses relations avec les notions de personne privée et de service public à gestion privée*, en «Actualité Juridique», enero 1975, pp. 4 y ss.

(11) ALMANSA PASTOR: *Derecho de la Seguridad Social*, Madrid, 1973, p. 313.

(12) *Vid.* GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1967, p. 972; BOQUERA: *Recurso contra decisiones de entidades autárquicas institucionales*, en el núm. 18 de esta REVISTA, p. 148; SORIA: *Aspectos jurídicos de la previsión social*, en «Revista de Política Social», núm. 61, p. 144, y DE LA VILLA: *Estudios sobre la Seguridad Social de los funcionarios públicos*, Madrid, 1971, p. 222.

pero no está pensada para entender de relaciones funcionariales estrictas. Sin embargo, dada la tajante contundencia de los textos en vigor, no podemos por menos de reconocer que, como regla general, los conflictos de personal surgidos en el seno de las entidades gestoras de la Seguridad Social habrán de ser dirimidos por la Magistratura del Trabajo.

## 2. *El conocimiento excepcional de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo*

Con anterioridad a la promulgación del texto articulado de 1966, el grueso de la jurisprudencia contenciosa en materia de personal de la Seguridad Social se refería a cuestiones disciplinarias que afectan al personal sanitario. Promulgado el texto articulado del 66, no obstante la declaración general de competencias a favor de la Magistratura del Trabajo que su artículo 45-2 establece, la jurisprudencia ha seguido entendiendo que estas materias siguen siendo de la incumbencia de la Jurisdicción Contenciosa, habida cuenta que el artículo 123 de dicho texto establece que la facultad disciplinaria sobre el personal sanitario que preste por cualquier título servicios a la Seguridad Social corresponde al Ministerio de Trabajo, con independencia de cualquier otra jurisdicción a que esté sujeto en razón a actividades ajenas a la Seguridad Social (13). Aunque la Jurisprudencia contenciosa suele coincidir en estos criterios (14), algunos fallos aislados de la Sala de lo Social se pronuncian también sobre materias disciplinarias (15).

Las Salas de lo Contencioso-administrativo han afirmado su competencia en otros supuestos, el de los funcionarios sanitarios interinos, aquí más allá de las cuestiones disciplinarias (16). Se da, pues, el caso paradójico de que en una relación más netamente administrativa, como es la de los funcionarios en propiedad, se proclame la competencia de la jurisdicción laboral mientras que en el caso de los interinos correspondería ésta a la jurisdicción contenciosa.

Los estatutos del personal sanitario se pronuncian en un sentido concorde, como es lógico, con el texto articulado de 1966. Así, el Esta-

---

(13) En este sentido, la sentencia de 3 de marzo de 1973 que expresamente excepciona a favor de la jurisdicción contenciosa las materias disciplinarias.

(14) Por ejemplo, sentencias de 17 de enero y 21 de diciembre de 1973 de la Sala 4.ª de lo Contencioso Administrativo.

(15) Sentencia de 5 de abril de 1973.

(16) Sentencia de 3 de marzo de 1971.

tuto Jurídico del Personal Médico establece recursos contra los acuerdos de sanción ante el Ministerio de Trabajo, determinando que en la tramitación de los expedientes se aplicará complementariamente la Ley de Procedimiento Administrativo (17).

Ahora bien, la excepción competencial a favor de la jurisdicción contenciosa en recursos disciplinarios no es aplicable, sin embargo, a los funcionarios del INP, retribuidos con cargo al presupuesto de Administración. La Orden de 31 de octubre de 1970 establece que las sanciones por faltas muy graves serán recurribles ante el Consejo de Administración, dejando expedito tal recurso la vía jurisdiccional laboral (18). Interpretando este precepto en un sentido extensivo y poniéndolo en relación con lo preceptuado en el artículo 11 del mismo texto legal, habrá de llegarse a la conclusión de que el contencioso de estos funcionarios deberá ser residenciado en todos los casos ante la jurisdicción laboral.

Para las entidades gestoras distintas del INP, y concretamente entre ellas el Instituto Nacional de la Marina, habrá de estarse a lo dispuesto en sus respectivos estatutos. Ahora bien, puede suceder que, como sucede con el Instituto Nacional de la Marina, nada se establezca en concreto, y, en este caso, habrá de aplicarse el principio general de la competencia de la Magistratura del Trabajo anteriormente expuesto.

### III. LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA

Partiendo de la base de que la jurisdicción competente en los contenciosos de personal de las entidades gestoras será la Magistratura del Trabajo, queda por precisar cómo se articula la reclamación administrativa que previamente ha de plantearse antes de entablar acción frente a las entidades de Derecho público. De seguirse la vía contenciosa, sabemos que previamente habrá de agotarse la vía administrativa o entablarse recurso de reposición. Si por el contrario los cauces adecuados son los civiles o laborales, se exige la previa deducción de una reclamación administrativa de características singulares. En el caso de acciones entabladas por los funcionarios al servicio de las

---

(17) Artículos 71 y 72 del Decreto de 23 de diciembre de 1966 y, en análogo sentido, artículos 132 y 133 del Estatuto de Personal Auxiliar Titulado y Auxiliar de Clínica, aprobado por Orden de 26 de abril de 1973; obsérvese que este último Estatuto está aprobado por Orden ministerial, mientras que el del Personal Médico lo fue por Decreto.

(18) Artículo 89 de la Orden de 31 de octubre de 1970.

entidades gestoras de la Seguridad Social, la problemática planteada gira en torno a la articulación del procedimiento administrativo previamente con el proceso de orden laboral que habrá de seguirse ante la jurisdicción del trabajo. Queda también por precisar hasta qué punto es de aplicación lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo atendiendo a la naturaleza jurídica de dichas entidades y a los vínculos establecidos con sus funcionarios.

### 1. *El régimen general de las reclamaciones administrativas previas*

La reclamación administrativa previa, que regulan los artículos 138 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, constituye presupuesto ineludible para la formalización de conflictos jurisdiccionales. Aunque no se inscriba netamente en el ámbito procesal, guarda con él inequívocas relaciones, sustituyendo a los actos de conciliación ante la imposibilidad de acudir a tales trámites, cuando el Estado implicado, dada la prohibición de transigir que le viene impuesta por las leyes. Al igual que sucede con el recurso de reposición, se trata con ello de economizar conflictos evitando que afloren procesos que podrían ser yugulados en sus orígenes si se diese ocasión a la Administración de reconsiderar la situación (19).

La institución de la reclamación administrativa previa viene reforzada por una auténtica confluencia legislativa a partir de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de 2 de febrero de 1881, artículo 460; Decreto de 23 de marzo de 1886; Ley de 26 de septiembre de 1941, sobre reclamaciones previas a los procesos laborales; Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, y sucesivos textos refundidos de Procedimiento Laboral hasta el vigente de 17 de agosto de 1973, artículo 49.

Habida cuenta que la reclamación administrativa previa no prejuzga el derecho material que habrá de tenerse en cuenta posteriormente en la vía procesal, la Ley de Procedimiento Administrativo no establece un plazo general para su interposición, que en todo caso deberá

(19) Vid. sobre este tema el trabajo fundamental de ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, Sevilla, 1961, pp. 7 y ss., y *El proceso de trabajo y la reclamación administrativa previa*, en «Estudios Homenaje a Jordana de Pozas», vol. III, Madrid, 1961, pp. 457 y ss. Desde una perspectiva más general CLAVERO ARÉVALO: *Consideraciones generales sobre la vía gubernativa*, en «Estudios García Oviedo», Sevilla, 1954, vol. II, pp. 219 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, vol. II, Madrid, 1957, pp. 412 y ss., y *El Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1964, pp. 982 y ss.

formularse antes de que prescriba el derecho base de la misma, por lo que fuera de los casos de despido que luego veremos, será normalmente el de tres años cuando las acciones se basen en el derecho de trabajo (20).

En ausencia de resolución expresa, la reclamación se entiende desestimada en el plazo de un mes, disponiéndose a continuación del plazo de dos meses para acudir a la Magistratura del Trabajo. Si la Administración se pronuncia, dicho plazo se computará a partir de la notificación del acto.

En los supuestos de despido, los plazos son más perentorios, por influencia de la legislación laboral; el plazo en este caso es de quince días para la interposición de la demanda. Ahora bien, surge la duda de si el plazo de la Ley de Procedimiento Administrativo, que empezará a correr a partir del momento en que se resuelva la reclamación o se entienda desestimada por silencio positivo, deberá prevalecer o no sobre lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Laboral, cuyo artículo 49, que sustituye al artículo 50 del texto refundido anterior, establece que la reclamación interrumpirá la caducidad para el ejercicio de las acciones por despido, contándose los días anteriores a la reclamación y los posteriores a la resolución o a la fecha en que debió quedar resuelta.

Es decir, en materia de despido, con base a la Ley de Procedimiento Laboral, se puede afirmar que el trabajador tiene un plazo de quince días para entablar la reclamación administrativa previa, y, con base a la Ley de Procedimiento Administrativo, otro posterior de igual duración para acudir a la Magistratura, mientras que si aplicamos sólo la Ley de Procedimiento Laboral, los días utilizados para la presentación de la reclamación se descontarían del plazo de quince días para el ejercicio de la acción. La prevalencia de la Ley de Procedimiento Administrativo ha sido señalada por la doctrina más cualificada (21).

(20) ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, p. 109, y GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimiento Administrativo*, 3.ª parte, Madrid, 1968, p. 175.

(21) GONZÁLEZ PÉREZ: *Procedimiento Administrativo*, p. 1001, y ALONSO OLEA: *Reclamación administrativa previa*, p. 51. Este último autor en su trabajo citado *El proceso de trabajo y la reclamación administrativa previa*, justifica en virtud del principio de la *lex posterior* la superior vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo, quizá pudiera pensarse que tales argumentos no son válidos ahora ante la promulgación de sucesivos textos de procedimiento laboral; ahora bien, no debe olvidarse que estos textos tienen el carácter de refundidos en lo no modificado por las leyes que les autorizan y, por lo tanto, se mantienen los planteamientos que giraban en torno al texto de Procedimiento Laboral de 1958.

2. *La aplicación del artículo 145 a la Ley de Procedimiento Administrativo a las reclamaciones de funcionarios de las entidades gestoras de la Seguridad Social*

Con arreglo al artículo 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la reclamación en vía administrativa será requisito previo al ejercicio de toda clase de acciones fundadas en el Derecho privado o *laboral*, pero sucede que, en el caso de reclamaciones previas de los funcionarios de la Seguridad Social, no se ejercita propiamente una acción laboral, ya que su situación, como vimos, es estatutaria y de Derecho público, y, por lo tanto, parece quebrar en principio el supuesto imprescindible para seguir esta vía, que debería ser descartada de entenderse, en primer lugar, que acción basada en el Derecho laboral no equivale sin más a acción deducida ante la Magistratura del Trabajo, y que, en segundo lugar, la Administración habría conocido ya en todo caso de las pretensiones de los reclamantes al agotarse la vía administrativa, lo que es normal en las relaciones de Derecho público. Con base a tales razonamientos quedaría invalidado para los funcionarios de la Seguridad Social el juego del artículo 145 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aunque ello conduciría quizá a grandes dudas y vacilaciones sobre procedimiento administrativo y plazos para el ejercicio de las acciones jurisdiccionales, en ausencia al menos de pronunciamientos específicos de los estatutos particulares de los distintos grupos de funcionarios.

Sin duda, estas consideraciones han hecho opinar a algún sector de la doctrina, aunque sin profundizar en el tema, que cuando la relación del personal de organismos excluidos de la LEEA es de Derecho administrativo resulta evidente la improcedencia de la reclamación previa, aunque reconociendo que esto no se resuelve de forma clara en la mayoría de las veces (22).

Creemos, sin embargo, que la reclamación previa de la Ley de Procedimiento Administrativo es el cauce que rige con carácter antecedente al ejercicio de acciones por estos funcionarios ante la Magistratura del Trabajo, y ello no tanto por la autoridad normativa directa de aquel texto legal, sino por la explícita referencia que al

---

(22) GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimiento Administrativo*, p. 182. En igual sentido, ALONSO OLEA señala que si los organismos autónomos exceptuados articulan con su personal relaciones jurídicas públicas, construidas sobre principio de Derecho administrativo, la Magistratura del Trabajo carecerá de jurisdicción, abundando también y con referencia expresa al INP, que el tema está confuso, *La reclamación previa*, p. 62.

mismo realiza la Ley de Procedimiento Laboral, cuyo artículo 49 establece que para poder demandar al Estado u organismo de él dependiente será necesario haber agotado previamente la vía gubernativa en la forma prevista por el artículo 145 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Entendemos que este precepto es aplicable a las entidades gestoras de la Seguridad Social, que son organismos autónomos que, aunque no sometidos a la legislación de Entidades Estatales Autónomas, están en la órbita del Estado y, por lo tanto, dependen en algún sentido de él, lo que no implica jerarquía pero sí tutela, como expresa el texto articulado de la Seguridad Social, dando lugar a una relación, por tanto, similar a la del Estado con otras personificaciones públicas con él conectadas (23).

Por tanto, para la interposición de la reclamación administrativa previa debe estarse estrictamente a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo, por expreso reenvío de la Ley de Procedimiento Laboral, artículo 49, y dado que con base al artículo 45-2 del texto articulado de la Seguridad Social tal procedimiento es aplicable al personal de las entidades gestoras. Por el contrario, no tiene relación con el caso la sección sexta del título 7.º de la Ley de Procedimiento Laboral referida a las reclamaciones previas en materia de Seguridad Social, materia ésta distinta que afecta a los conflictos entre los asegurados y la entidad aseguradora o las empresas sobre prestaciones establecidas en el régimen de la Seguridad Social (24).

Sucede que, como ya adelantamos, el proceso laboral está pensado para canalizar conflictos de este carácter, con lo que cuando forzosamente se utiliza como cauce para dirimir litigios de Derecho público, aparecen inevitablemente distorsiones y equívocos. Efectivamente, la reclamación administrativa previa sirve para llamar la atención a la Administración sobre una posible situación de injusticia, haciendo posible que ésta se elimine internamente sin que tenga que plantearse ante los Tribunales. Aunque esta reclamación puede funcionar como recurso si se plantea frente a un acto administrativo previo, lo normal

---

(23) Como señala ALMANSA PASTOR: *Derecho de la Seguridad*, pp. 202-203: «En definitiva, podemos considerar a las entidades gestoras como los entes públicos instrumentales de que se vale el Estado para desarrollar la gestión (dirección y ejecución) de la Seguridad Social. Entes públicos, además, que se distinguen de otras entidades de la Administración pública por los fines que sirven, por su peculiar estructura administrativa y por los poderes públicos que detentan en el desarrollo de su actividad. Todo lo cual conlleva una cierta especificidad en su relación con el Estado, que cabe caracterizar como relación de subordinación.»

(24) ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, p. 98.

es que suscite una pretensión inicial *ex novo* (25). Pero cuando el reclamante se encuentra en una situación estatutaria de Derecho público aparece normalmente implicado el juego del recurso en vía administrativa. La jurisprudencia se ha hecho eco de tal situación, y así en la sentencia de 3 de marzo de 1973 se especifica que el recurso de alzada ante el Ministro de Trabajo, cuando existe, no puede tener otro alcance que el de las normas que regulan la reclamación administrativa previa al ejercicio de la acción, aunque sin alterar la competencia jurisdiccional de la Magistratura del Trabajo.

En algunos estatutos especiales, como en el de los funcionarios del INP, expresamente se afirma que los recursos frente a las sanciones tienen el valor de reclamación administrativa previa a la vía jurisdiccional laboral (26). Pero, lo que es más importante, aun en el estatuto citado y sobre el que más adelante volveremos, se establece con carácter general que frente a la desestimación de las peticiones podrá deducirse «el correspondiente recurso administrativo si procediese o la reclamación previa a la vía jurisdiccional». Con anterioridad, el Estatuto de Personal del INP, de 30 de enero de 1965, establecía un sistema general de recursos ante la Delegación General o la Comisión Permanente. GARCÍA-TREVIJANO, el único autor que conozco que ha tratado esta materia, señalaba que tal vía únicamente sería facultativa no impidiendo la sustanciación de la reclamación previa independiente que podría formularse mientras no hubiese prescrito el derecho sustancial que ampara la pretensión, derecho al que este tratadista parece dar un plazo de ejercicio de tres años (27).

Debemos convenir con este autor que, efectivamente, la Ley de Procedimiento Administrativo debe primar, en cuanto a la reclamación administrativa previa se refiere, sobre cualquier disposición de menor rango que pretenda establecer cauces y modalidades discrepantes, y ello así por el pronunciamiento que inequívocamente realiza el artículo 49 del vigente texto del Procedimiento Laboral. No coincidimos, sin embargo, en sus apreciaciones sobre los plazos para la presentación de estas reclamaciones, lo que la Ley de Procedimiento Administrativo no zanja, por ser esta materia sobre la que habrá de pronunciarse el derecho material en que se base la pretensión. Por

(25) Vid. sobre estas dos posibilidades, ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, p. 12.

(26) Artículo 89 de la Orden de 31 de octubre de 1970.

(27) GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1967, pp. 980 y 981.

tanto, al no ser de aplicación en bloque a los funcionarios de las entidades gestoras el ordenamiento laboral y sí, por el contrario, sus específicos Estatutos, cabe que éstos determinen los plazos para la presentación de estas reclamaciones. Sólo en el supuesto de ausencia de norma legal al respecto cabría invocar la legislación laboral.

Queda por dilucidar el sujeto administrativo a quien deberán dirigirse las reclamaciones administrativas previas. La Ley de Procedimiento Administrativo señala que éstas deberán dirigirse al jefe administrativo o director del establecimiento u organismo en que el trabajador preste sus servicios. Entendemos que, como regla general, la reclamación habrá de formularse ante la autoridad competente para resolverla, lo que puede venir precisado en los distintos Estatutos. Si éstos no se pronuncian, habrá de estarse a la distribución de competencias que efectúe. Si se trata de reclamaciones frente a actos que puedan dar cabida a un recurso, lo normal será encaminarlas a los superiores jerárquicos, si son competentes para revisar actuaciones de las autoridades inferiores o a las propias que dictaban el acto si no existe una instancia superior. Ello es independiente de la presentación material del escrito, que debe hacerse como señala la Ley de Procedimiento Administrativo, en la propia oficina o centro a que se haya adscrito el reclamante.

3. *La reclamación administrativa previa y los estatutos específicos de los funcionarios de las entidades gestoras de la Seguridad Social.*

A) *Funcionarios del INP retribuidos con cargo al Presupuesto de Administración*

El Estatuto de estos funcionarios, aprobado por Orden de 31 de noviembre de 1970, establece en su artículo 11 un complejo y confuso sistema para la articulación de reclamaciones previas a la vía jurisdiccional laboral. En primer lugar, en su párrafo 1.º, parece que trata de montar un dispositivo *sui generis* equivalente al que establece para la valoración del silencio en vía de petición el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo. El precepto comentado señala que toda petición deducida por funcionarios del Instituto deberá ser resuelta en el plazo de treinta días, transcurrido el cual se entenderá desestimada. No se trata, pues de una reclamación previa propiamente dicha, sino de reglas para establecer un acto presunto, frente

al cual se planteará la reclamación previa que regulan los apartados siguientes del artículo comentado. Creemos que estos cauces pugnan con la ortodoxia jurídica, ya que la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 1.º-3, generaliza su tratamiento del silencio, aunque esté reconocido en derechos especiales y porque lo procedente, según el artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que, como hemos tratado de demostrar, rige también para el INP, es acudir, sin más, transcurrido un mes sin obtenerse contestación, y no treinta días, a los Tribunales competentes.

El párrafo 2.º del artículo 11 establece que la reclamación previa en la vía jurisdiccional deberá formularse en el plazo de treinta días hábiles a contar desde la notificación de la resolución o desde que se entienda denegada la petición deducida. En cuanto a este último extremo, la «pre-reclamación previa», valga lo dicho anteriormente, creemos que es un requisito de dudosa legalidad. Por el contrario, estimamos correcto el que se acote un período definido, que puede ser perfectamente el de treinta días para reclamar frente a actos del INP.

A continuación, el artículo analizado, con incorrecta terminología, afirma que será necesario previamente a toda demanda el agotar la vía administrativa en la forma que precisa. Normalmente el agotamiento de la vía administrativa se efectúa por el reclamante mediante la interposición de recursos ante el superior jerárquico, pero aquí no se trata pura y simplemente de esto, sino de residenciar genéricamente las reclamaciones ante la Comisión Permanente, quien se encarga internamente de elevar las reclamaciones al Consejo de Administración cuando éste debe entender de las mismas, según el artículo 89 del propio Estatuto. Por cierto que la remisión que realiza el artículo 11 al artículo 91 para estos casos es equivocada.

Transcurridos dos meses sin haberse notificado resolución, se entenderá denegada la reclamación. Recuérdese que el artículo 145 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece un plazo de un mes para la producción de tales efectos, plazo sin duda insuficiente, pero que, a mi juicio, debe primar sobre el que establece el Estatuto de 1970.

Sí se respeta, sin embargo, el plazo de dos meses que fija la Ley de Procedimiento Administrativo para acudir a la jurisdicción laboral, aunque en el caso de separación definitiva, que se asimila al despido, se acorta el plazo a quince días. No se comprende bien por qué en

tan extremas circunstancias los plazos de reclamación se reducen, cuando, como es sabido, las limitaciones temporales para recurrir agravan la situación del recurrente.

Finalmente, el último apartado del artículo examinado reproduce los criterios del artículo 98 de la Ley de Procedimiento Laboral en cuanto a la interrupción de los plazos para la acción contra la sanción separación-despido, recalcando la fugacidad de la disponibilidad temporal de reacción defensiva. Sobre la prevalencia, no obstante, de la Ley de Procedimiento Administrativo nos remitimos a los comentarios realizados más arriba.

#### B) *Personal sanitario*

El Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social (28) sólo contempla el procedimiento sancionador para el que regirá la Ley de Procedimiento Administrativo con carácter subsidiario. Por otra parte, en esta materia no existe mayor problema, ya que siendo competente la jurisdicción contencioso-administrativa, la reclamación administrativa previa no tiene cabida.

En cuanto a los conflictos que deban desembocar en el conocimiento de la Magistratura de Trabajo será de íntegra aplicación el artículo 145 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Más explícito resulta el Estatuto de Personal Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica (29). Para los recursos procedentes como consecuencia de procedimientos disciplinarios, el artículo 133 prevé recursos de alzada ante el Ministerio de Trabajo. Posteriormente, como en el caso de los médicos, conocerá la jurisdicción contenciosa.

El artículo 153 de este Estatuto remite al conocimiento de la jurisdicción laboral las cuestiones contenciosas que pudieran surgir entre el personal que las regula y el INP, previa la oportuna reclamación a tenor de lo establecido en la Ley de Procedimiento Laboral. Esta reclamación deberá formularse según estipula el artículo siguiente, ante la Delegación General del Instituto, quien deberá pronunciarse en el plazo de treinta días, transcurrido el cual se entenderá desestimada. Recordemos que este plazo es de un mes en la Ley de Proce-

---

(28) Decreto de 23 de diciembre de 1966.

(29) Aprobado por Orden de 26 de abril de 1973 que deroga las Ordenes ministeriales de 18 de junio y 22 de abril de 1967 unificando el régimen jurídico de Practicantes-Ayudantes Sanitarios, Enfermeras y Matronas, ATS femeninos en posición del diploma de asistencia obstétrica de la Seguridad Social.

dimiento Administrativo, y, por tanto, no es de aplicación el de treinta días a que se refiere el Estatuto de 1973.

C) *Los funcionarios de las restantes entidades gestoras de la Seguridad Social. El caso del Instituto Social de la Marina*

Con arreglo al artículo 38-4 del texto articulado reformado de la Seguridad Social, se consideran entidades gestoras las determinadas en las disposiciones que regulen los distintos regímenes especiales contemplados en el artículo 10. Estas entidades, que tienen como el INP naturaleza de Derecho Público, habrán de tener igualmente en cuenta la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo en lo que se refiere a la reclamación administrativa previa de su personal.

En cuanto a matizaciones complementarias habrá de estarse a lo que precisen sus Estatutos de Personal, los cuales, sin embargo, no suelen contener mayores prescripciones al respecto. Tal sucede, por ejemplo, con el Instituto Social de la Marina, la más significativa entidad gestora de los regímenes especiales.

El Instituto Social de la Marina refundió en 1941 una serie de organizaciones, muchas de ellas de origen mutual, dedicadas a la previsión de los riesgos cuya incidencia afectaba a los hombres del mar. El Instituto no agotaba sus cometidos en estas funciones previsoras, sino que tiene también otras competencias menores en materia de fomento de la industria marítima y perfeccionamiento cultural y profesional de los que colaboran en estas tareas (30).

El Instituto, aunque sigue conservando las funciones que le encomienda la Ley de 1941, va a concentrar fundamentalmente su actividad en torno a la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (31),

(30) El Instituto Social de la Marina recibió primero la denominación de Caja Central de Crédito Marítimo, por Decreto de 10 de octubre de 1919. El Real Decreto de 28 de febrero de 1930 le da su actual denominación, que mantiene el Decreto de 2 de junio de 1938 y la Ley de 18 de octubre de 1941, todavía parcialmente vigente y que incorporó la Mutualidad de Accidentes del Mar y del Trabajo constituida por Decreto de 5 de abril de 1929, la Mutua Nacional de Riesgo Marítimo de las Embarcaciones de 3.ª y 4.ª de la Inscripción Marítima, el Montepío Marítimo Nacional y la Caja Central de Créditos Marítimos y Pesqueros. Las competencias de estos organismos están en la actualidad subsumidas en la gestión de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, aprobada por Ley de 30 de diciembre de 1969, aunque conserva sustantividad propia la Mutua de Riesgo Marítimo.

(31) Vid. MORENO MÉNDEZ: *Seguridad Social en el Mar*, Madrid, Jornadas Técnicas Sociales, ponencia 15, 1960; SERRANO GUIRADO: *Dialéctica de los derechos y deberes sociales de la personalidad y la Seguridad Social en la gente del mar*, en «Revista de Política Social», 1965, en «Mar», núm. 65, p. 17, y VILLA, E. DE LA: *Naturaleza jurídica del Montepío Marítimo Nacional*, Madrid, en «Revista Facultad de Derecho», 1962, núm. 12.

cuyo régimen se articula con precisión por la Ley de 30 de diciembre de 1969. Dicha Ley asigna al Instituto Social de la Marina la gestión, organización y dispensación de todas las prestaciones incluidas en la acción protectora y asistencia social de este régimen especial. El Instituto tiene capacidad jurídica, de derecho público, y expresamente se le excluye del ámbito del régimen jurídico de la Ley de Entidades Estatales Autónomas; con anterioridad, sin embargo, por el Decreto de 14 de junio de 1962 se le consideró organismo autónomo ordinario, sometido, por tanto, a los dictados de dicha Ley.

El Estatuto de Personal del Instituto Social de la Marina se aprueba por Orden de 22 de abril de 1971, que deroga el Reglamento anterior de 14 de marzo de 1946, modificado el 14 de diciembre de 1949. Este Estatuto, técnicamente poco afortunado, no contiene pronunciamiento alguno sobre los cauces a seguir para el conocimiento por el orden judicial de los conflictos de personal que se originen. Únicamente al hilo del procedimiento sancionador se establece que los acuerdos de sanción por faltas leves tendrán carácter definitivo en vía gubernativa, mientras que las sanciones impuestas por faltas graves o muy graves deberán recurrirse, respectivamente, ante la Comisión Permanente o ante el Consejo General en el plazo de quince días. Al Consejo General del Instituto también corresponde resolver los recursos de alzada que procedan contra las decisiones del presidente en materia de personal (32).

La jurisdicción competente será en cualquier caso la del Trabajo, previa presentación de reclamación administrativa, lo que es de aplicación también, pese a lo que diga el Estatuto de Personal, a los casos de faltas leves. Si se trata de faltas graves o muy graves, los recursos pueden funcionar como reclamación administrativa previa, entendiéndose desestimados, por tanto, por el transcurso de un mes.

Para los demás supuestos, si existe un acto del presidente en materia de personal, la reclamación administrativa previa habrá de dirigirse al Consejo General del Instituto, operando a la par como recurso de alzada. Cuando el acto proceda del secretario general, a quien corresponde desempeñar la Jefatura Ejecutiva del Personal del Instituto, parece que la reclamación puede deducirse ante el presidente. Si no se impugna un acto, sino que se trata de deducir una petición basada en Derecho, la reclamación parece deberá presentarse ante la Presidencia que ostenta la Jefatura Superior de Personal del Instituto.

---

(32) Artículo 3.º-f).

En algunos casos estas reclamaciones pueden presentarse ante los delegados provinciales, si se trata de materias de su competencia o simplemente del cumplimiento por los mismos de una orden de una autoridad superior.

En cuanto al plazo para deducir la reclamación, habida cuenta que el Estatuto no se pronuncia, habrá de invocarse por analogía el plazo de prescripción que establece el ordenamiento laboral, al menos en lo que se refiere a peticiones que no constituyan propiamente recursos.

