

EL FUERO ESPECIAL DE LOS LITIGIOS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL: ALGUNOS PROBLEMAS INTERPRETATIVOS SOBRE SU ÁMBITO SUBJETIVO.
(A propósito de la Sentencia del TS de 18 de junio de 1996).

Julio Vega López

SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN; 2.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO de 18 JUNIO 1996; 3.- APLICACIÓN DEL FUERO ESPECIAL EN LOS PROCEDIMIENTOS EN QUE EL DEMANDANTE ES UNA ENTIDAD GESTORA: 3.1) LAS DISCREPANCIAS JUDICIALES Y SU UNIFICACIÓN; 3.2) CRÍTICA DE LA DOCTRINA UNIFICADA; 4.- APLICACIÓN DEL ART. 10.2, A) EN LOS PROCEDIMIENTOS CUANDO EL DEMANDANTE ES LA ENTIDAD COLABORADORA O LA EMPRESA; 5.- A MODO DE CONCLUSIONES: UNA INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA: 5.1) FUERO APLICABLE; 5.2) LA EXISTENCIA DE LITISCONSORCIO.

1.- INTRODUCCIÓN.

El tema elegido para las reflexiones que iniciamos gira en torno a una cuestión estrictamente procesal como son las normas de competencia territorial, a las que el ordenamiento procesal atribuye la misión de determinar de entre los múltiples órganos judiciales del mismo grado y dotados de competencia objetiva, el único apto para despachar un litigio concreto.

La ley procesal civil asigna una modesta pero importante función a estas normas. Ello obedece, al parecer de FERNÁNDEZ LÓPEZ, a "un interés público genérico -que sólo se manifiesta en ausencia de voluntad de las partes- en que cada litigio conozca aquél Juez cuyo territorio tenga mayor conexión con la materia objeto del pleito (...) existiendo un interés público en que la competencia territorial quede fijada definitivamente lo antes posible, de suerte que el proceso pueda substanciarse sin que se planteen continuamente cuestiones de competencia que entorpezcan su marcha"¹.

En nuestro derecho histórico la competencia territorial tuvo en el *forum domicilii* su primera regla, constituyendo el primer derecho de la carta magna de los súbditos medievales, hasta el punto de conferirle título de privilegio², deviniendo el *fuero proprio* o del *domicilio* en fuero natural. Ello trae su

^{*} *Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

¹ FERNÁNDEZ LÓPEZ, Miguel Ángel (1990), *Derecho procesal civil*, tomo I, (con Andrés de la Oliva), Madrid, Ceura, 1994, (3ª ed. 2ª reimp.), pág. 359.

² Sobre la evolución histórica de esta institución, Cfr. PELÁEZ DEL ROSAL, Manuel

el art. 10.2,a) de la LPL 1995, que se expresa en los siguientes términos:

"Artículo 10.- La competencia de los Juzgados de lo Social se determinará de acuerdo con las siguientes reglas:

Apartado 2. En los procesos que se indican en los párrafos siguientes será en cada caso Juzgado competente:

a) En los que versen sobre la materia referida en el párrafo b) del artículo 2 [*en materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo*], aquél en cuya circunscripción se haya producido la resolución, expresa o presunta, impugnada en el proceso, o el del domicilio del demandante, a elección de éste".

El precepto dispone un doble fuero concurrente y electivo en favor del demandante; es decir, la norma establece la facultad de que sea el demandante el que elija entre cualquiera de los dos fueros alternativos establecidos legalmente.

Sin embargo, se han planteado dudas sobre el alcance subjetivo de esta regla competencial: ¿se ha establecido de forma indiscriminada para cualquiera que sea el demandante en un proceso de Seguridad Social? o, por el contrario, ¿el destinatario del privilegio que contiene esta norma se construye a un destinatario singular y concreto, el beneficiario de la Seguridad Social?

Estas reflexiones tienen su *leitmotiv* en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio del 1996 (R 5174), de la que fue ponente el Magistrado MIGUEL ÁNGEL CAMPOS ALONSO, que vino a unificar la doctrina contradictoria que sobre el ámbito subjetivo del fuero especial en materia de Seguridad Social mantenían diversos Tribunales Superiores de Comunidades Autónomas.

2.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 16 DE JUNIO 1996.-

En el supuesto de hecho contemplado en la sentencia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social formularon demanda contra el beneficiario de una pensión de jubilación y contra la Empresa sobre reintegro de prestaciones indebidamente percibidas tras haber sido revocada en suplicación la sentencia de instancia, que lo había declarado afecto de incapacidad permanente en el grado de invalidez permanente parcial con derecho al percibo de la correspondiente indemnización a tanto alzado.

La Entidad Gestora interpuso la demanda ante el Juzgado de lo Social de Oviedo, que dictó sentencia en la que se declaró, de oficio, incompetente por corresponder territorialmente su conocimiento al Juzgado de lo Social de Avilés, lugar en que residía el beneficiario demandado y donde la Empresa mantiene la factoría en la que prestaba servicios el trabajador. Esta sentencia fue recurrida en suplicación, siendo revocada por el TSJ de Asturias mediante su sentencia de 15 de septiembre de

1995 (AS 3207), en base a la incorrecta apreciación de oficio de la incompetencia territorial, ignorando el juzgador de instancia la sumisión tácita de los litigantes dado que tal excepción no fue suscitada por las partes.

En el Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina interpuesto por el beneficiario demandado, se propuso como sentencia de contraste la del TSJ Galicia de 20 de enero de 1994 que resultó ser un Auto⁶, a pesar de que, como bien dice el Tribunal Supremo, lo resuelto con él es un recurso extraordinario de suplicación que debió de resolverse mediante sentencia. Esta circunstancia no amilanó al Tribunal Supremo que no se resistió a entrar en el meollo de la aplicación del art. 10.2, a), cuando dice, a modo de *obiter*, que "si se prescindiera de lo anterior [que no existe sentencia de contraste] y hubiera que entrar en el motivo de la infracción ..." vino a resolver una cuestión no planteada pero que, hay que admitirlo, es oportuno, toda vez que, como dijo anteriormente, requería la unificación del Alto Tribunal, aún cuando el sentido de la misma será sometido a crítica en el presente comentario.

El razonamiento jurídico de la sentencia del Alto Tribunal se reduce, escuetamente, a apreciar que "es de aplicación el art. 10.2, a)" y que "prevalecen los fueros especiales sobre el fuero general", sin entrar en mayores consideraciones sobre el debate libremente asumido cual es la determinación del ámbito subjetivo del fuero especial en materia de Seguridad Social, desechando los nada despreciables razonamientos de la resolución de contraste aportada por el beneficiario recurrente. Consecuentemente, el Tribunal Supremo desconoce los múltiples problemas que una interpretación de estas características genera al beneficiario, que es la parte más débil en el proceso especial de Seguridad Social como se podrá constatar más adelante.

Estos perjuicios se vienen planteado fundamentalmente en dos supuestos: el primero, en los procesos en que el demandante es una Entidad Gestora como consecuencia de la revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios (3); y el segundo, cuando el demandante es una Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional o la Empresa (4). En ambos casos, el beneficiario es demandado. Interesa, pues, analizar sumariamente la doctrina de suplicación anterior a la sentencia sobre la que gira el comentario.

3.- APLICACIÓN DEL ART. 10.2,A) EN LOS PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE EL DEMANDANTE ES UNA ENTIDAD GESTORA.

⁶ El error sobre la designación de sentencia del TSJ de Galicia, seguramente, se debió a que se encuentra referenciada como tal en el repertorio de Aranzadi Social con el número 218 del 1994.

3.1) Las discrepancias judiciales y su unificación.

La primera cuestión es la que ha sido resuelta por la sentencia objeto de comentario. Así, en pleitos sobre revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios nos encontramos con dos posiciones radicalmente enfrentadas con respecto a la determinación del ámbito subjetivo del art. 10.2, *a*) de la LPL.

Por un lado, el Tribunal Supremo, en la sentencia comentada, viene a dar respaldo a la doctrina del TSJ de Asturias⁷ que sostuvo que cuando el objeto del proceso sea claramente una prestación de Seguridad Social el fuero aplicable es el previsto en art. 10.2,*a*) de la LPL; por tanto, corresponde al demandante, sea quien sea, la elección del órgano judicial ante el que debe presentar su demanda. Por el contrario, el TSJ de Galicia⁸ entendió que el fuero especial es exclusivo para los beneficiarios de la Seguridad Social, y por lo tanto, no es de aplicación cuando las Entidades Gestoras asumen la posición de demandante en la submodalidad procesal de lesividad del apartado 1 del artículo 145 de la LPL.

Como se puede observar, la discrepancia en la doctrina de suplicación procedía de la técnica de interpretación literal del precepto por parte del primero, mientras que el segundo articulaba su interpretación desde una óptica finalista de la norma.

Lo cierto es que, la claridad del precepto impone, necesariamente, partir del aforismo *ubi Lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, y dado que la norma sometida a examen no distingue ni limita *ratione personae* la aplicación de la misma no sería de recibo excluir su aplicación en perjuicio de las Entidades Gestoras. Pero, el carácter general de éste brocardo no impide que por medio de la adecuada aplicación de las reglas de hermenéutica jurídica, que establece el art. 3.1 del Código Civil, se pueda llegar a conclusiones distintas.

3.2) Crítica de la doctrina de unificada.

⁷ Cfr. Sentencia 24 marzo 1995 (AS 943). Desde un primer momento se apuntó esta tesis por algunos autores, Cfr. ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel (1990), "Un nuevo proceso de lesividad: el artículo 144 de la Ley de Procedimiento Laboral", en *RL*, nº 20, "parece que como domicilio del demandante hay que entender el de la Entidad Gestora o Tesorería General donde se dictó el acto objeto del recurso. Elegir el Juzgado competente en razón de la sede central y utilizando un precepto no pensado para el supuesto, es perseguir un resultado contrario al equilibrio procesal y al principio de celeridad, lo que vulneraría los arts. 74 y 75 LPL", pág. 18; DELGADO SAINZ, Francisco Javier (1992), "La modalidad procesal de Seguridad Social", en *AL*, nº 28, pág. 529.

⁸ En sus Autos de 20 enero 1994 (AS 218), en el que hace referencia a lo reiterado de su doctrina en supuestos análogos, también resueltos mediante Autos de 13 julio 1993 (AS 3410) y de 20 septiembre 1993.

Por ello, procede realizar la interpretación de la regla de competencia territorial según los antecedentes históricos y legislativos, su relación con el contexto y en atención al espíritu y finalidad de aquellas.

a) Desde el punto de vista del análisis **histórico** y legislativo del precepto estudiado hay que decir que es novedoso en nuestro proceso laboral, pues los textos procesales que precedieron a la LPL de 1990 no previeron ningún fuero especial para los litigios sobre Seguridad Social. Desde la Ley de 22 de julio de 1912 de Tribunales Industriales, les fue de aplicación el fuero general previsto para los conflictos derivados del contrato de trabajo que preveía el del "lugar de la prestación de los servicios"⁹, hasta que la Ley de Procedimiento Laboral de 1958¹⁰ introdujo, como alternativo, "el domicilio del demandado" a elección del demandante.

Esta circunstancia originó múltiples problemas interpretativos, dando lugar a resoluciones judiciales erráticas y contradictorias, y, por ende, generando situaciones de auténtica inseguridad jurídica y retrasos no deseables en la obtención de una resolución de fondo sobre los litigios planteados, con el consiguiente perjuicio para todos los litigantes en general y de los beneficiarios del sistema de Seguridad Social en particular.

Así, unas veces los Tribunales estimaron la excepción de incompetencia por razón del territorio al recurrir resoluciones de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social por ser demandadas en sus

⁹ Con anterioridad a esta Ley, la disposición aplicable fue la prevista en el apartado 1º del art. 62 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Ley de 1912 introdujo en el párrafo 4º del art. 18 como fuero exclusivo no dispositivo la materia de aseguramiento de accidentes de trabajo en los siguientes términos, "La competencia determinada en los párrafos anteriores regirá cualesquiera que sean las estipulaciones de los contratos de seguro que los patronos celebren en la aplicación de la ley de Accidentes de trabajo", desechando la posibilidad de renunciar al fuero mediante la sumisión expresa o tácita. Ésta novedad se destacó por la doctrina científica como un avance en la protección de los obreros la introducción de una regla de ésta naturaleza. Cfr. CALVO Y CAMINA, Pedro (1917), *Comentario a la Ley de Tribunales Industriales*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, esta regla especial supuso que "desaparece, en el mejor de los casos, la principal dificultad con que patronos y obreros lucharían al pretender hacer efectivos los derechos que aquel contrato les otorga", pág. 143; ALARCÓN Y HORCAS, Salvador (1929), *Código del Trabajo*, tomo II, Madrid, Reus, describe la práctica forense "inspirada en las más siniestras intenciones contra los derechos del más pobre obrero (...) imposibilidad para el obrero de comparecer ante aquellos Tribunales [los del asegurador]", pág. 733.

¹⁰ Fue el Decreto 4 julio 1958, Texto Refundido de Procedimiento Laboral el que introdujo como fuero legal general junto al del "lugar de la prestación de los servicios" el del "domicilio del demandado" como alternativo y electivo, manteniéndose hasta la actual de 1995, ahora en el apartado 1º del art. 10.

sedes provinciales en lugar de en su domicilio en Madrid¹¹, dado que el mismo no quedaba alterado por el hecho de que en cada provincia su gestión se efectuase a través de Direcciones Provinciales, que carecen de personalidad jurídica propia distinta de la del propio Instituto.

En otras ocasiones, mediante la interpretación sistemática del art. 2 de la LPL de 1980 en conexión con el art. 41 de la Constitución por el legítimo interés de los beneficiarios en obtener una prestación social, y los art. 24.1 de la Ley Fundamental en relación con el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en favor de la tutela judicial efectiva, se llegó a la conclusión de que partiendo del art. 36 de la LPL de 1980 y del arraigo y presencia permanente de las Entidades Gestoras en toda la geografía nacional, era domicilio de éstas cualquiera de los lugares donde tuvieran sucursales, representaciones o agencias en las que practicar las citaciones, emplazamientos o notificaciones¹². Eso sí, no faltaron resoluciones en las que se matizó esta posibilidad en el sentido de supeditar tal posibilidad a que se acreditase el cambio de domicilio del demandante o que tenga alguna conexión con el lugar en que se interponga la demanda¹³.

Frente a la doctrina judicial expuesta surge otra que, tras constatar que la actividad de la Entidades Gestoras se manifiesta en todo el territorio nacional, entendieron que desaparecía la posibilidad de opción que concedía el art. 2.1 de la LPL de 1980. Aquella circunstancia permitiría plantear la demanda en cualquier Magistratura de España por lo que había de desaparecer la alternativa prevista en el referido precepto, en favor del lugar de la prestación de los servicios como único válido para la presentación de la demanda¹⁴.

Por último, cuando concurriese pluralidad de personas en la posición de demandados, y entre éstos se encontrase alguna Entidad Gestora a los efectos de responsabilidad subsidiaria, el fuero prevalente sería el del domicilio de los demandados con carácter principal¹⁵. La razón se encontró en

¹¹ Cfr. Sentencias Tribunal Supremo 11 y 12 marzo 1986, (R. 1294 y 1305); TSJ Asturias 10 octubre 1989 (AS 1007).

¹² Así, las sentencias TCT 26 septiembre 1986 (R. 8495); 8 febrero 1988 R. 1830; 7 marzo 1988 (R. 2517); 8 julio 1988 R. 5277; 4 mayo 1989 (R. 3764); TSJ Madrid 7 diciembre 1989 (R. 701); TSJ Madrid 14 diciembre 1989 R. 3143; TSJ País Vasco 24 junio 1991 (AS 3594). Tras la entrada en vigor de la LPL de 1990, no se puede admitir, como es obvio, esta posibilidad y así lo entendieron acertadamente los TTSSJJ de Andalucía /Sevilla 21 enero 1993 (AS 542) y Cataluña 13 julio 1992 (AS 4036).

¹³ En este sentido, las sentencias del TCT 4 mayo 1989 (R. 3763); TSJ Castilla y León/Burgos 24 enero 1994 (AS 236).

¹⁴ Cfr. TCT 15 enero 1987 (R. 701); TSJ Andalucía/Sevilla 22 julio 1989 y 21 enero 1993, (AS 71 y 542); TSJ Cataluña 13 julio 1992 (AS 4036).

¹⁵ Cfr. TCT 20 mayo 1985 (R. 3282); 8 febrero 1988 R. 1830; 8 julio 1988 (R. 5277); 17

que constituiría un gravamen para la parte demandada principal, al verse obligada a litigar en otro juzgado que no fuese el de su domicilio por encontrarse presente una Entidad Gestora.

Esta era la caótica situación que dio lugar a que CONDE MARTÍN DE HIJAS formulase, al hilo del art. 2 del Anteproyecto del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral de 1986 que mantenía el patrón de la leyes procesales precedentes, una propuesta *lege ferenda*¹⁶, reclamando un fuero especial para los pleitos de Seguridad Social en favor del lugar de producción del acto impugnado y, alternativamente, el del domicilio del demandante, a elección de éste.

La propuesta no vio la luz como consecuencia del incumplimiento del legislador delegado del plazo otorgado por la Disposición Adicional 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para promulgar el nuevo TRLPL. Pero no cayó en saco roto, pues fue recogida finalmente en la LPL de 1990, siendo transcrita de forma literal en al artículo 10.2,a), por lo que no es aventurado concluir que el precepto se encamina a dar solución a los pleitos de Seguridad Social en los que las Entidades Gestoras eran, por definición, parte demandada, toda vez que el llamado proceso de lesividad no se previó en el ATRLPL de 1986, introduciéndose *ex novo* en el texto de la LPL de 1990 y por lo tanto no se tuvo en cuenta por CONDE MARTÍN DE HIJAS a la hora de formular su propuesta.

b) El estudio **sistemático** del precepto lleva a un examen conjunto de las normas de aplicación en materia de Seguridad Social que se encuentran a lo largo del texto procesal para, de esta forma, determinar a qué tipo de pretensión le es aplicable la regla competencial del art. 10.2, a).

Por tanto, la interpretación ha de realizarse teniendo en cuenta la conexión del precepto con los arts. 2,b), 71 y 139 a 144 y el 145 del texto procesal laboral para determinar si el ámbito del fuero por razón de la materia es de aplicación para el supuesto de revisión de los actos declarativos de derechos en perjuicio de los beneficiarios, previsto en el art. 145 de la LPL.

Lo primero que llama la atención es que el procedimiento de lesividad no cuenta con una regulación completa del *iter* administrativo en la LPL ni en las normas sustantivas de Seguridad Social,

enero 1989 (R. 758); TSJ Madrid 18 julio 1989 (R. 1183); TSJ Madrid 14 diciembre 1989 (R. 3143); TSJ Andalucía/Málaga 17 junio 1991 (AS 3772); TSJ Galicia 5 marzo 1992 (AS 1230). Cuando, a pesar de la existencia de pluralidad de demandados (INEM y Empresa), el demandado principal es la Entidad Gestora se estará al domicilio de ésta, TCT 26 septiembre 1986 (R. 8495).

¹⁶ ¹⁸ CONDE MARTÍN DE HIJAS, Vicente (1986), "Comentarios a los Títulos I y II del libro primero del anteproyecto del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral", en *Documentación Jurídica*, tomo XIII, nº 52, Monográfico dedicado a la reforma de la Ley de Procedimiento Laboral, (coord. Carrión Moyano), "Los pleitos sobre Seguridad Social en realidad tienen una naturaleza en todo asimilada a la de los procesos contenciosos-administrativos, y lo mismo que en éstos el criterio de determinación de fuero debiera fijarse en relación con el lugar de realización del acto impugnado; o si se quiere, para dar mayor facilidad al particular demandante, podrá tenerse en consideración de modo alternativo el domicilio del demandante", pág. 1035.

careciendo, al día de hoy, de una regulación específica que articule los requisitos, trámites y procedimiento administrativo interno hasta la interposición de la demanda ante el órgano judicial competente en las normas sustantivas de Seguridad Social¹⁷. Por ello, es la doctrina científica y la jurisprudencia las que han ido perfilando los principios y requisitos que han de regir este procedimiento administrativo interno hasta concluir en la decisión de interposición de la demanda por los servicios jurídicos de la Entidad Gestora. Así, ALONSO OLEA y MIÑAMBRES plantean la necesidad de "un informe jurídico como mínimo"¹⁸; ÁLVAREZ DE LA ROSA advierte de la necesidad de que la decisión revisora ha de provenir del órgano administrativo competente, que "no es el representante legal de los entes instrumentales;[sino que] tendrá que hacerlo el superior jerárquico", y, en todo caso, la decisión de interponer la demanda "debe ser motivada y formalizada conforme a las normas de funcionamiento de la Entidad, de tal suerte que a la demanda ha de acompañarse un expediente de formalización de la voluntad de recurrir y, sin duda, el expediente íntegro que dio lugar al acto que ahora se intenta revisar"¹⁹.

Pues bien, ese acto administrativo por el que se acuerda interponer la demanda de revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, es un acto administrativo de naturaleza especial previo a la demanda, auténtico presupuesto procesal, ya que, como dijera GONZÁLEZ PÉREZ, "únicamente produce efectos en el ámbito procesal"²⁰. Por lo tanto, es más que discutible la

¹⁷ Mientras que, por el contrario, recientemente se ha regulado el procedimiento administrativo de revisión de resoluciones no declarativas de derechos por parte de la Entidad Gestora, mediante el RD 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas (BOE 20-2-96). El presente procedimiento limita su ámbito de aplicación, en el apartado 2º de artículo 1, únicamente al supuesto previsto en el nº 2 del artículo 145 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril pueda revisar directamente el acto de reconocimiento de la prestación, al estar motivada la revisión por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones de los beneficiarios o cuando proceda la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos.

¹⁸ ALONSO OLEA, Manuel/ MIÑAMBRES PUIG, César (1969), *Derecho procesal del trabajo*, Madrid, Civitas, 1995, (8ª ed. Rev.), pág. 257.

¹⁹ ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel (1990), pág. 15-7; BAYLOS GRAU/CRUZ VILLALÓN/FERNÁNDEZ LÓPEZ (1991), pág. 385. Se plantea la duda sobre la necesidad y conveniencia de la declaración de lesividad, OLIET PALA, Blas (1990), *La nueva Ley de Procedimiento Laboral*, tomo XIII, vol. 2º (dirig. Borrajo Dacruz), Madrid, Edersa, pág.1030.

²⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1990), *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Civitas, 1992, 2ª ed., pág.483 y ss.; GARBERÍ LLOBREGAT, José (1991), *Derecho Procesal Administrativo*, (con Gimeno Sendra y González-Cuéllar Serrano),

tesis del TSJ de Asturias²¹ de que la Entidad Gestora dicta una resolución para dejar sin efecto la prestación, sino que ,más bien, lo que se produce es un acto administrativo interno autorizador caracterizado por ser un mero requisito preprocesal, que no da lugar a relaciones jurídicas intersubjetivas sino interorgánicas²², a las que, obviamente, no se refiere el art. 10.2,a) cuando habla de "resolución, expresa o presunta".

Por otra parte, se podría pensar que la norma competencial hace referencia en estos casos a la resolución que reconoció la prestación que se pretende revisar, pero tal interpretación tampoco es de recibo, porque estaríamos hablando de la impugnación mediata de una resolución, y no de la inmediata como se deduce del tenor de la norma, pues ésta exige la existencia de una resolución, que se haya exteriorizado de forma expresa o presunta. Motivo por el que no puede hacer referencia a la resolución que reconoció el derecho que se pretende revisar, toda vez que nunca una prestación se reconoce de forma presunta, puesto que el silencio administrativo opera de forma negativa, *ex* apartado 4 del art. 71. Ello pone en evidencia que esta doble posibilidad sólo es admisible desde el punto y hora en que se está en la fase de petición del reconocimiento de la concreta prestación y no para el caso de la revisión del derecho.

Siguiendo con la interpretación sistemática propuesta, observamos que el presupuesto preprocesal de la existencia de una resolución "expresa o presunta" del art. 10.2, a) coincide plenamente con las formas de resolución de la reclamación previa a la vía judicial en materia de Seguridad Social que la LPL establece en sus párrafos 2º y 4º del art. 71, que conecta con el proceso especial de Seguridad Social previsto en el art. 139, en los que, necesariamente, la demanda se formula contra resoluciones, expresas o presuntas, de las Entidades Gestoras.

La conclusión, a mi juicio, es que, dado que no se discute que la revisión de actos declarativos Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 594 y ss.

²¹ El TSJ confunde la tramitación del expediente administrativo de lesividad con la existencia de una resolución expresa cuando dice: "después de instruir el correspondiente expediente administrativo acuerdan dictar una resolución para dejar sin efecto las prestaciones de ILT reconocidas al demandado y el reintegro de las cantidades que se estiman indebidamente percibidas; concluido el expediente administrativo, y como se trata de una resolución privativa de derechos, se interpone demanda, en que se solicita se deje sin efecto la situación reconocida de ILT y el mencionado reintegro de prestaciones indebidamente percibidas"

²² Sobre los actos trámite, cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (1986), *Los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 1991, 2ª ed., pág. 219-20; GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo (1974), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, (con Tomás Ramón Fernández), Madrid, Civitas, 1987, 4ª ed., págs. 527-8.

o el reintegro de prestaciones forma parte de la materia de Seguridad Social, el fuero especial viene a restringir su ámbito objetivo de aplicación en esta materia a las pretensiones que requieren de reclamación previa a la vía judicial, lo que excluye el supuesto de revisión de actos declarativos de derechos por cuanto carecen este trámite preprocesal, pues, necesariamente, se ha de dirigir frente a las resoluciones dictadas por la correspondiente Entidad Gestora²³, privilegio que no se extiende a ningún otro sujeto procesal.

c) La **finalista** del precepto es la última técnica interpretativa que me propongo aplicar, siendo, quizá, la más importante en este caso. Para desvelar este extremo podemos partir de la doctrina del Tribunal Constitucional, y más concretamente de la sentencia 205/1993, de 17 de junio²⁴, en la que con ocasión de una cuestión de constitucionalidad planteada sobre el precepto estudiado, realiza algunas afirmaciones interesantes sobre él. En el pronunciamiento, el Tribunal Constitucional interpretó que la introducción del domicilio del demandante en la LPL de 1990 como fuero especial para los litigios suscitados sobre Seguridad Social supone favorecer el fin perseguido por la Ley de Bases de facilitar "el acceso directo inmediato y próximo al beneficiario del órgano judicial (*sic*), [que] figura como objeto de la Ley en la Exposición de Motivos, lo que en este caso se corresponde con la finalidad que cumplen las prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo a lo previsto en el art. 41 CE".

Intuitivamente, la lectura de la norma estudiada no ha planteado la menor duda al intérprete

²³ ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel (1990), pág. 16; BAYLOS GRAU/ CRUZ VILLALÓN/ FERNÁNDEZ LÓPEZ (1991), pág. 109; DELGADO SAINZ, Francisco Javier (1992), pág. 518; GONZÁLEZ VELASCO, Jesús (1990), *La nueva Ley de Procedimiento Laboral*, tomo XIII, vol. 1º, (dirig. Borrajo Dacruz), Madrid, Edersa, pág. 576.

²⁴ El Juzgado de lo Social núm. 3 de Oviedo planteó cuestión de constitucionalidad, al entender que el artículo 10.2.A) de la LPL de 1990 se hallaba en oposición a lo dispuesto en la Base Segunda, número 2, de la Ley 7/1989, de 12 de abril; es decir, por la falta de adecuación del precepto cuestionado en el Decreto Legislativo a lo dispuesto en la Ley de delegación, en el sentido de entender ajustada a los principios y criterios establecidos en la Ley de Bases. Sobre la legalidad del mismo se pronunció desde un primer momento CONDE MARTÍN DE HIJAS, Vicente (1990), "Ámbito del orden social de la jurisdicción", en *La nueva Ley de Procedimiento Laboral*, tomo XIII, vol. 1º, (dirig. Borrajo Dacruz), Madrid, Edersa, pág. 147; en sentido contrario, TOVILLAS ZORZANO, José Julián (1994), *Jurisprudencia constitucional de derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, (dirig. Alonso OLEA), Madrid, Civitas, tomo XI, págs. 491-500. Pero en lo que al caso interesa, la aportación de esta sentencia es la interpretación que el TC hace de la finalidad de la introducción que el legislador hace del fuero del "domicilio del demandante".

constitucional²⁵ ni a algún sector de la doctrina científica²⁶, respecto a que el legislador ha introducido este fuero especial en favor de los beneficiarios de la Seguridad Social, puesto que el objeto al que hace referencia el apartado b) del artículo 2 de la LPL es la materia prestacional²⁷ del sistema público de Seguridad Social que está dotada, precisamente, de una modalidad procesal en la Ley, arts. 139 a 144, y que se caracteriza por ser, precisamente, las Entidades Gestoras o servicios comunes la parte demandada.

Pero existen otros argumentos más consistentes en favor de que el ámbito subjetivo de la norma está referida exclusivamente a los beneficiarios de la Seguridad Social. Entendemos que esto es así en la medida en que el legislador otorga un fuero alternativo que altera la regla general del apartado 1º del mismo artículo, de rancio abolengo en nuestro proceso laboral, con la voluntad de que suponga una mejora respecto a la situación anterior del demandante en pleitos que versen sobre Seguridad Social. Esta quiebra de los precedentes históricos sintoniza con el principio protector e igualador que inspira el proceso laboral²⁸ que otorga algunas ventajas a la parte más débil (trabajador o beneficiario),

²⁵ La sentencia habla expresamente de "beneficiario" en los párrafos 4º, 5º, 6º y 7º de su Fundamento Jurídico Sexto.

²⁶ ²⁸ CONDE MARTÍN DE HIJAS, Vicente (1990), el autor interpreta la semejanza a las demandas contra la Administración Pública, "El hecho de que uno de los fueros electivos sea el del domicilio del demandante, aporta en favor de éste un elemento de flexibilidad en casos de traslado de domicilio; pero sobre la base de una norma objetiva, y no sobre la de un criterio errático para el que cualquier lugar podía ser aceptable, en función de la ubicación territorial del ente demandado", pág. 154; ENFEDAQUE MARCO, Andreu (1991), "El proceso en materia de Seguridad Social", en *Estudios sobre la Ley de Procedimiento Laboral de 1990*, (coord. Alarcón Caracuel), Madrid, Marcial Pons, pág. 183; LORCA NAVARRETE, Antonio María (1993), *Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*, (con Ruiz Jiménez/ Álvarez Sacristán), Madrid, Dykinson, (2ª ed. aum. correg.), pág. 105; MONTERO AROCA, Juan (1993), pág. 94. Otro efecto colateral es el problema que esta regla competencial puede ocasionar o está ocasionando el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, como apuntaron desde un primer momento MONTERO AROCA, Juan (1993), pág. 94; CAMPOS ALONSO, Miguel Ángel (1990), *Ley de Procedimiento Laboral. Análisis y comentarios*, (con Rodríguez Fernández/ Sala Franco/ Salinas Molina/ Valdés Dal-Ré), Bilbao, Deusto, pág. 69.

²⁷ Aunque es esta materia prestacional la más común, la doctrina encauza mediante en esta modalidad procesal los litigios derivados de actos de encuadramiento en cualquiera de los regímenes, Cfr. BAYLOS GRAU/ CRUZ VILLALÓN/ FERNÁNDEZ LÓPEZ (1991), pág. 377; RODRÍGUEZ SANTOS, Baltasar (1991), pág. 245-6; MONTERO AROCA, Juan (1993), pág. 818.

²⁸ Desde la creación de la jurisdicción especial del trabajo se tuvo claro que dicho proceso estaba impregnado del espíritu de protección social al obrero. Por todos, cfr. CALVO Y CAMINA, Pedro (1917), pág. XIX; GALLART FOLCH, A. (1929) *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo*, Barcelona, Bosch, "La supuesta igualdad de derecho en el litigio o lucha judicial resulta ilusoria ante la desigualdad económica de los dos contendientes. El pobre, el débil, renunciara", pág. 157 y ss.; en el mismo sentido RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (1969), "Sobre los principios informadores del proceso del trabajo", en *RPS*, nº 81 pág. 21-22.

tras la constatación de que el mantenimiento de un pleito supone una mayor carga para los trabajadores o beneficiarios y así evitar que se produzcan supuestos de renuncia de derechos o falta de acceso a la tutela judicial efectiva como consecuencia de la carencia de medios para soportarlo. Tampoco podemos obviar que en la mayoría de las ocasiones el objeto de los litigios que se plantean en el orden social tienen su origen en pretensiones cuasi-alimenticias, máxime cuando se trata de pleitos de Seguridad Social que, en la mayor parte de las ocasiones, tienen por objeto la obtención de prestaciones como consecuencia de la pérdida de ingresos económicos²⁹.

Es indiscutible, sin embargo, que la regla general del fuero del domicilio del demandado supone una carga procesal para el beneficiario de la Seguridad Social y, por el contrario, una mejor posición para las Entidades Gestoras. Por ello, es incuestionable también, que el legislador pretendió equilibrar esta situación al otorgar la posibilidad al beneficiario demandante elegir, a su conveniencia, el lugar donde interponer su demanda: en la circunscripción donde se haya producido la resolución o en su domicilio. Pero, cuando se conjugan el proceso especial para la revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, *ex art. 145.1 LPL*, con el fuero especial del artículo 10.2,a) del mismo texto legal, resulta que este cambio normativo que, *a priori*, mejora la situación del beneficiario demandante se torna en quebranto para el mismo cuando le corresponde la posición procesal de demandado, aflorando el orillado fuero del domicilio de la Entidad Gestora que, por la fortuna de una interpretación literal de la norma, vuelve a aparecer. En este contexto, la interpretación literal de la norma debe ser rechazada.

4.- FUERO APLICABLE CUANDO EL DEMANDANTE ES LA ENTIDAD COLABORADORA O LA EMPRESA.

El dilema que se plantea con el art. 10.2,a) no se limita exclusivamente al supuesto en que sea una Entidad Gestora la demandante en litigios en materia de Seguridad Social, sino que se reproduce cuando en esta posición procesal aparecen otras personas, físicas o jurídicas, como pueden ser una Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo o Enfermedad Profesional (en adelante Mutua), o la

²⁹ Por todos, ALONSO OLEA, Manuel/ TORTUERO PLAZA, José Luis (1959), *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1995 (14ª ed. Rev.) "los riesgos contemplados por la Seguridad Social son tales que, devenidos siniestros, generan un defecto de insuficiencia en los recursos económicos personales, bien porque ocasionen una disminución o desaparición de renta usuales o habituales, bien porque produzcan un exceso anormal de gastos que no pueda ser cubierto con las mismas (...) la necesidad puede ser concebida como reducida a una sola, a saber: la deficiencia aludida de recursos", pág. 20-21; en el mismo sentido ORDEIG FOS, José María (1982), *El sistema de Seguridad Social Español (y el de la Comunidad Europea)*, Madrid, Edersa, 1993 (5ª ed. act.), pág. 212.

Empresa para la que presta sus servicios el trabajador al que se le haya reconocido una prestación; en ambos casos están dotadas de legitimación para intervenir en el proceso especial de Seguridad Social³⁰, esencialmente cuando hayan sido declaradas responsables de las prestaciones³¹.

Con lo cual, volvemos a encontrarnos con idéntico problema al planteado en el apartado anterior. Y, lógicamente, la solución en este supuesto no puede ser distinta a la ya propuesta por iguales razones. Tampoco en este punto la doctrina judicial es unánime hasta el momento, pero predomina la tesis de que cuando el demandante en materia de Seguridad Social es una Mutua, también es de aplicación el fuero especial del art. 10.2, a)³².

Lo cierto es que, sin embargo, a pesar de la interpretación que los Tribunales han realizado a la hora de determinar el domicilio de la Mutua cuando es demandante, de considerar domicilio legal a los efectos de ser demandada y ostentar la representación jurídica, *ex* párrafo 2º del art. 65 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, frente al domicilio social -generalmente Madrid y Barcelona en las de ámbito nacional-, no supone una solución satisfactoria al grave problema de que estas mercantiles puedan determinar la competencia territorial del órgano jurisdiccional social en su domicilio, en perjuicio del beneficiario que teniendo un órgano judicial más próximo a su domicilio ha de trasladarse a la capital de provincia o, incluso, a otra provincia en el supuesto, perfectamente verosímil, de que la Mutua Patronal no extienda su red de establecimientos a la totalidad de las capitales de provincia³³.

³⁰ Cfr. apartado 1, c) del art. 4 del Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, (BOE 19 agosto), desarrollado en el art. 5 y apartado 1 del art. 17 de la Orden Ministerial de 18 enero 1996, (BOE de 26 enero). Sobre esta cuestión Cfr. ROMÁN VACA, Eduardo (1996), *El procedimiento administrativo de calificación y revisión de la invalidez permanente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 37 y ss.

³¹ Cfr. apartado 2 del art. 4 del Real Decreto 1300/1995, desarrollado en el apartado 1 del art. 17 de la Orden Ministerial de 18 enero 1996. ROMÁN VACA, Eduardo (1996), pág. 77-8.

³² Así, las sentencias del TSJ Castilla y León/Valladolid 27 abril y 4 mayo 1992 (AS 2038 y 2595 respectivamente); 27 abril, 4 mayo y 7 diciembre (AS 2038, 2596 y 6105); TSJ Aragón 17 noviembre 1993; TSJ Cataluña 28 septiembre 1992 (AS 4387). En sentido contrario TSJ Cataluña 17 febrero 1994 (Recurso Rollo nº 3410/93), Auto del Juzgado de lo Social de Gáldar (Las Palmas) de 7 junio 1995.

³³ Sobre la realidad del perjuicio expuesto, baste como ejemplo la sentencia del TSJ Cataluña de 28 septiembre 1992 (AS 4387), en la que la Mutua Asepeyo interpone demanda contra la Tesorería General de la Seguridad de Barcelona, sobre reintegro de gastos de prótesis implantadas en la Incapacidad Laboral Transitoria de un trabajador sufrió un accidente de trabajo. La demanda la interpone ante los Juzgados de lo Social de Barcelona a pesar de que de que el accidente se actualizó en la provincia de Castellón de la Plana, el beneficiario y la empresa para la que prestaba servicios tienen su domicilio, igualmente, de Castellón de la Plana. El Tribunal entendió que al ser el objeto de la pretensión materia de Seguridad Social, era plenamente aplicable el fuero

5.- A MODO DE CONCLUSIONES.

Llegados a este punto queda por determinar, primero, cuál será el **fuero aplicable** en los pleitos sobre revisión de actos declarativos de derechos y reintegro de prestaciones indebidamente percibidas (5.1); y segundo, qué criterio se ha de manejar cuando en el proceso concurra más de un demandado; es decir, en los supuestos de **litisconsorcio pasivo necesario** (5.2).

5.1) La cuestión del **fuero aplicable** ha de resolverse en favor del fuero general previsto en el párrafo primero del apartado 1 del art. 10; es decir, el del lugar de la prestación de los servicios o el del domicilio del demandado, a elección del demandante, ello a pesar de interpretaciones como la de RODRÍGUEZ SANTOS³⁴ quien, tras concluir que el art. 10.2, a) no ha previsto el supuesto de que sea la Entidad Gestora la parte demandante, busca una interpretación que permita subsumir este supuesto en el referido fuero especial³⁵. El autor articula una compleja y forzada interpretación, partiendo del art. 10 del Real Decreto 1854/1979, de 30 de junio en conexión con el art. 1 del Real Decreto Ley 46/1978, de 16 de noviembre, de que "este Organismo que denomina Instituto de la Seguridad Social (...) si forma parte del Estado, el fuero será el correspondiente al señalado para las Administraciones Públicas en el último párrafo del núm. 1 del artículo 10" y, seguidamente, procede a realizar un esfuerzo importante de asimilación de conceptos para que su propuesta sea viable. Así, el autor concluye que "parece razonable asimilar lugar de la prestación de servicios con el del domicilio del demandante, resolviéndose en el sentido práctico de que ora la elección desaparece por haber quedado reducido a uno sólo el *fori loci*: lugar de la resolución (expresa o presunta)". A pesar de todo, la solución no parece satisfactoria, pues traer a colación el fuero previsto para las

especial del art. 10.2,a). El perjuicio para el beneficiario o para la propia empresa no se llegó a materializar al desestimar la excepción de litisconsorcio pasivo necesario invocado por la demandada, en la inteligencia de que la cuestión debatida afecta de forma exclusiva y excluyente a la Tesorería General de la Seguridad Social. Lo importante de esta sentencia, es que no cabe duda de que admitida la aplicación del fuero especial de estimarse la excepción formulada, tanto el beneficiario como la empresa hubieran tenido que desplazarse desde Castellón de la Plana hasta los Juzgados de lo Social de Barcelona.

³⁴ Cfr. RODRÍGUEZ SANTOS, Baltasar (1991), pág. 209; esta interpretación es compartida por el INSS de Santiago de Compostela en el ya referido auto del TSJ Galicia 20 enero 1994 (AS 218).

³⁵ Cfr. RODRÍGUEZ SANTOS, Baltasar (1991), pág.208-9.

Administraciones Públicas del párrafo 4º del apartado 1 del art. 10 es, a mi juicio, inadecuado, pues el precepto se establece, precisamente, para el supuesto contrario al que pretende dar solución; es decir, para "las demandas contra las Administraciones públicas" y no cuando sea ésta la que demanda a un trabajador, que tendría que someterse al fuero general del lugar de la prestación de servicios o el del domicilio del demandado.

La objeción realizada a la propuesta de RODRÍGUEZ SANTOS no le ha de sorprender, ya que en su reflexión aporta una solución alternativa para el caso de que no se esté de acuerdo con la primera, consistente en la "aplicación del principio general, añadir a éste el lugar del domicilio del demandado (trabajador o beneficiario)", lo que supone, en el fondo, la negación de la aplicación del fuero especial del art. 10.2, *a*), manteniendo la protección del beneficiario demandado por aplicación directa del fuero general del apartado 1 del art. 10.

Por lo tanto, la conclusión es la misma, uno de los fueros alternativos ha de ser, necesariamente, el domicilio del beneficiario demandado y no otro si se quiere mantener la protección que el ordenamiento procesal laboral dispensa a los trabajadores o beneficiarios.

Por ello, se propone como solución la aplicación del párrafo primero del apartado 1 del art. 10, toda vez que en él se contiene el fuero del domicilio demandado, que es precisamente, lo que en virtud de los principios de equidad, equilibrio procesal, la calidad de las partes del proceso laboral, y el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente protectora ante situaciones de indefensión y naturaleza del objeto del proceso, han de inspirar la determinación de las reglas de competencia territorial cuando el demandado sea un beneficiario de la Seguridad Social. La aplicación del referido precepto incluye también, como fuero alternativo electivo del demandante el del lugar de la prestación de servicios, a pesar de que pueda ser más gravoso para el beneficiario, no lo será tanto como pleitear en el domicilio del demandante, dado que, al menos, en el lugar de la prestación de servicios podría tener más próximos los medios de prueba de los que intente valerse en el acto de juicio.

Idéntico problema se genera en el supuesto de que el demandante sea una Empresa, pues en este caso el fuero improrrogable que se le concede es únicamente el del lugar de la resolución impugnada o el domicilio de ésta, quedando excluido el "lugar de la prestación de servicios", que podría ser, como mal menor, más favorable a las posibilidades de defensa del beneficiario. Obsérvese que el domicilio de la Empresa no tiene que coincidir con el lugar de la resolución, ni con el domicilio del beneficiario, ni tan siquiera con el lugar de la prestación de los servicios cuando se trate de empresa que se dedica a la realización de obras para terceros, o de tratarse de una Empresa de ámbito nacional con domicilio en Madrid.

5.2) Para concluir el presente comentario sólo resta tratar la determinación del fuero aplicable

el supuesto del **litisconsorcio pasivo** en los pleitos en materia de Seguridad Social³⁶, que se refiere esencialmente a los casos previstos en el apartado 3º de este estudio. En estos supuestos, de mantenerse la interpretación de que es aplicable el fuero especial no ofrece mayores problemas, sometiendo a todos los codemandados al domicilio del demandante, o al del lugar de la resolución.

Pero, rechazada la solución anterior, nos corresponde proporcionar la solución adecuada para éste espinoso supuesto, cual es el de que entre los codemandados concorra el beneficiario con la Empresa o Empresas, o con la Mutua, y, por supuesto, con las Entidades Gestoras.

Lo que nos lleva a que la alternativa ha de ser consecuente con la solución ya propuesta de que la norma aplicable es el párrafo 1º del ap. 1º del art.10, que nos remite, necesariamente, a la regla del párrafo 3º del mismo precepto, donde se encuentra la solución a los supuestos de litisconsorcios pasivos en los términos de que *en caso de que sean varios los demandados, y se optare por el fuero del domicilio, el actor podrá elegir el de cualquiera de los demandados*.

Para mantener la coherencia de nuestro discurso, esta solución requiere de la siguiente matización; la referencia al domicilio de "cualquiera de los demandados" ha de entenderse en el sentido de cualquiera de los demandados "principales"³⁷, lo que lleva a determinar previamente, en cada caso, cuál es el demandado principal. A mi juicio, cuando lo que se ventila en el pleito son derechos de cualquier naturaleza del trabajador, mayormente materia prestacional, necesariamente ha de entenderse que el demandado principal es éste y nunca cualesquiera otros codemandados, pues el derecho subjetivo le corresponde al beneficiario y la resolución de la Entidad Gestora sólo viene a reconocer el derecho por aquel solicitado. Mientras que, cuando lo que se pretende dilucidar es la responsabilidad del pago de la prestación reconocida, no combatida, corresponderá el domicilio del pretendido responsable principal que, necesariamente, será el de la Empresa, toda vez que es por definición el responsable principal.

³⁶ Extensamente sobre esta cuestión, Cfr. TAPIA HERMIDA, Antonio (1982), "La pluralidad de partes en el proceso de Seguridad Social", en *Rev. Der. Proc. Iber.*, pág. 711-20; y, del mismo autor, (1986), "El litisconsorcio necesario. En el proceso en materia de Seguridad Social", en *Rev. Der. Proc.*, nº 2, pág. 295-7 y también las págs. 320-5.

³⁷ Ver, nota 17.