

LAS COMISIONES TECNICAS CALIFICADORAS Y SU COMPETENCIA

SUMARIO:

- I. Los Servicios Comunes de la Seguridad Social. II. Servicios Comunes y Administración Institucional del Estado.—III. Las Comisiones Técnicas Calificadoras, Servicio Común de la Seguridad Social. Antecedentes y composición Orgánica. IV. Estudio de la competencia de los Organos administrativos. Atribución funcional y competencia. Clases de competencias.—V. Caracterización de la actividad de las Comisiones Técnicas Calificadoras según la jurisprudencia.—VI. Competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras: A) Calificación e independencia técnica. B) Declaración de posibilidades de recuperación de invalideces: 1. Anulación y suspensión de prestaciones. 2. Revisión. 3. Existencia de lesiones no invalidantes. 4. Responsabilidades por falta de medidas de seguridad e higiene. 5. Incremento en incapacidad. 6. Permanente total cualificada. 7. Prórroga del período de observación en enfermedades profesionales. C) Competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras con Tribunales médicos: 1. Resoluciones. 2. Informes. 3. Dictámenes. D) Habilitación competencial de las Comisiones para supuestos concretos. E) Aspectos burocráticos de la actividad de las Comisiones. F) Facultades ordenatorias del procedimiento de calificación. G) Conclusiones en relación con la competencia de las Comisiones y su actividad funcional.—VII. Tratamiento jurídico de la atribución de asuntos a las Comisiones Técnicas Calificadoras.—VIII. Competencia funcional de las Comisiones: A) De los Tribunales médicos. B) De las Comisiones Provinciales, Comarcales y Locales. C) De la Comisión Técnica Calificadora Central. D) Tratamiento jurídico de la competencia funcional.—IX. Competencia objetiva y territorial de las Comisiones. Su tratamiento jurídico.

I

LOS SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Sobre los Servicios Comunes de la Seguridad Social se publicó en 1972 un libro —premio «Carlos Pinilla»— en el que Alberto de Pereda Mateos, de un modo realmente exhaustivo, estudió en profundidad el tema, virgen prácticamente hasta entonces (1).

Ciertamente, la expresión «Servicios Comunes de la Seguridad Social» surge como una simple denominación que emplea el texto articulado I de la

(1) ALBERTO DE PEREDA MATEOS: *Los Servicios Comunes de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1972.

ley de Bases de la Seguridad Social, ley 193/1963, de 28 de diciembre, es decir, la ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966. Tal ley ni define ni regula los Servicios Comunes, sino que simplemente los denomina, algunas veces, específicamente, y otras, por vía indirecta. De ahí el enorme mérito del libro de Pereda, que haciendo un examen cuasi-anatómico de la ley de la Seguridad Social y disposiciones de desarrollo, ha venido a acotar, estudiar, agrupar y dar consistencia al concepto de «Servicio Común de la Seguridad Social», examinando en la última parte de su libro los distintos Servicios Comunes creados por el legislador (2).

Parte de un concepto de Servicio Común de la Seguridad Social como

(2) Después de la publicación del libro de PEREDA, el Decreto 731/1974, de 21 de febrero, fusionó los Servicios Sociales de Asistencia a Subnormales y de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos en el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, constituyendo un solo Servicio Común adscrito al Instituto Nacional de Previsión.

La Orden de 5 de abril de 1974 aprueba el Estatuto de Personal del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, Servicio Común de la Seguridad Social. En el artículo 1.º de dicha Orden se adscribe dicho Servicio Social como Servicio Común a la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales.

El Decreto 3.206/1973, de 21 de diciembre, constituye el Servicio de Acción Formativa en estrecha coordinación con el Servicio de Universidades Laborales, «uno y otro con el carácter de Servicio Común de la Seguridad Social» (art. primero). El Decreto-ley 1/1975, de 22 de mayo (art. 3.º), la transforma en Servicio de Empleo y Acción Formativa y le dota de personalidad jurídica.

La Orden de 5 de abril de 1974 cambia la denominación del Servicio Común gestor del Servicio Social de Asistencia a los Ancianos —adscrito a la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales— por el de Servicio de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social.

La disposición adicional segunda de la ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, otorga la naturaleza de Servicio Común de la Seguridad Social a la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales, con la denominación de Caja de Compensación del Mutualismo Laboral; la adscribe al Servicio de Mutualidades Laborales —que con la denominación de Servicio del Mutualismo Laboral asume la personalidad, naturaleza y privilegios atribuidos a la Caja— y, asimismo, dispone que los Servicios adscritos a la Caja pasen a estarlo al Servicio del Mutualismo, sin perjuicio de las facultades del Ministerio para modificar tal adscripción o disponer la de otros Servicios Comunes de la Seguridad Social. El Decreto 3.527/1974, de 20 de diciembre, que regula el Mutualismo Laboral, integra como parte del mismo a la Caja de Compensación del Mutualismo y a las Comisiones Técnicas Calificadoras, que designa *nominatim*, así como a los demás Servicios Comunes adscritos o que se adscriban al Servicio del Mutualismo. Sin embargo, la Orden de 12 de febrero de 1975 (Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral) no regula, sino por referencias, a las Comisiones Técnicas Calificadoras (art. 46).

Respecto al Servicio de Empleo y Acción Formativa, ya se dijo que el Decreto-

«organismos que participan en la gestión de la Seguridad Social». La Seguridad Social tiene la condición de fin del Estado al reconocerse en nuestras leyes Fundamentales la garantía de la Previsión y Seguridad Sociales.

Concretamente, el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 en su declaración X.1 proclama que «la previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio»; en la III.2 «se establecerá un subsidio familiar por medio de organismos adecuados»; en la X.2 «Se incrementarán los Seguros Sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente.» El Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, en su artículo 29 señala que «El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparo y propulsará las creadas por la Iglesia, las Corporaciones y las particulares». El IX de los Principios del Movimiento señala que «Todos los españoles tienen derecho a una justicia independiente..., a una educación general y profesional..., a los beneficios de la asistencia y seguridad social —(emplea una ley Fundamental por primera vez tal expresión)— y a una equitativa distribución de la renta nacional.»

Concebida, como he dicho, como fin del Estado, surge la Seguridad Social en toda su dimensión con la ley de Bases de 1963 y sus textos articulados (3) —pues antes existía más bien un sistema de Seguros Sociales y de

ley 1/75 le dota de personalidad jurídica independiente, desvinculándole, por tanto, de anteriores adscripciones.

En relación con los Servicios Sociales que cristalizaron en Servicios Comunes —Asistencia a Pensionistas, Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos, Higiene y Seguridad del Trabajo— quedan bajo la inmediata dependencia de la Dirección General de Servicios Sociales creada por el Decreto 535/75, de 21 de marzo, sin perjuicio de la adscripción de dichos servicios (art. 23).

Es decir, salvo la Caja de Compensación del Mutualismo y las Comisiones Técnicas Calificadoras, los restantes Servicios Comunes adscritos a la antigua Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales, que luego lo fueron al Servicio del Mutualismo a efectos de control, vigilancia y tutela, parece se desconectan de la Dirección General de la Seguridad Social y pasan a estarlo por la nueva de Servicios Sociales, sin perjuicio de que los ampare la personalidad jurídica del Servicio del Mutualismo Laboral otorgada por la disposición adicional segunda, 1, de la ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, y artículo único, c), del Decreto 3.526/1974, de 20 de diciembre.

(3) La ley 193/1963, de 28 de diciembre, fue articulada en dos textos, el I, o ley de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril; el II, o ley Procesal laboral, aprobado por Decreto 909/1966, de 21 de abril. Con posterioridad se dictó la ley 24/1972, de 21 de junio, sobre Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social, que dio origen a dos nuevos textos articulados que sustituyeron a los anteriores.

Seguros Sociales Obligatorios y Complementarios— bien que la protección mutualista adquiera tal potencia que muy bien puede decirse que invirtiéndose los términos, adquiera primacía sobre los Seguros Sociales, y existen para gestionarla una serie de entes en los que el Estado descentraliza funcionalmente dicha gestión y entre dichos entes, justamente con las Entidades Gestoras propiamente dichas, se encuentran los Servicios Comunes de la Seguridad Social, con o sin personalidad jurídica. Al lado de Gestoras y Servicios Comunes que realizan la gestión propiamente dicha, están las entidades colaboradoras. (Mutuas Patronales, Empresas, Organismos Sindicales y Colegios Corporativos.)

En el entorno de la Seguridad Social son las gestoras las que primordial y básicamente han de actuar la gestión, puesto que a ellas se la encomienda la ley, siendo fundamentalmente en el Régimen General el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales, existiendo, asimismo, gestoras particulares de los Regímenes Especiales.

Mas al lado de las gestoras nos encontramos con los Servicios Comunes como entes gestores de la Seguridad Social. Tales Servicios Comunes sustituyen a las gestoras — y colaboradoras— en la gestión por disposición legal; a varias gestoras, tanto del Régimen General, como de Regímenes Especiales —de ahí el que sean Servicios Comunes de diversos regímenes—, en parcelas de la gestión que inicialmente vienen encomendadas a las mismas. Podemos decir con Pereda, con un concepto descriptivo, que son «entes u organismos con subjetividad, de estructura fundacional y carácter público, que sustituyen en sus funciones a varias entidades gestoras y sujetos privados que colaboran en la gestión, de forma parcial, haciéndose cargo de la actuación de determinadas parcelas de dicha gestión, que, en otro caso, correspondería efectuar a aquellas Entidades y sujetos privados; pudiendo dar lugar con ello, además, al nacimiento de una nueva función relacionada con la gestión, pero que antes no formaba parte de la misma».

El origen de los Servicios Comunes de la Seguridad Social está en la ley de 21 de abril de 1966. Su artículo 38.3, dice: «Corresponderá a dicho Ministerio (de Trabajo) el establecimiento de Servicios Comunes de la Seguridad Social» — norma que no cambia en la ley General de la Seguridad Social de 1974—. No obstante, en su disposición transitoria quinta I —sexta en la ley General de la Seguridad Social de 1974—, reconoce varios Servicios Comunes procedentes de los extinguidos Seguros de Accidente de Trabajo y Enferme-

ron a los anteriores, el II aprobado por Decreto 2.381/1973, de 17 de agosto, ley Procesal laboral, y el I aprobado por Decreto 2.065/1974, de 30 de mayo, o ley General de la Seguridad Social.

dades Profesionales, declarando subsistentes «el encuadramiento orgánico, funciones y competencias que les atribuyen las disposiciones vigentes».

La ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, no contiene ninguna referencia expresa a los Servicios Comunes. La base 17, punto 76, autoriza al Ministerio de Trabajo, «previo informe de la Organización Sindical, para dictar las disposiciones relativas a la constitución, régimen orgánico y funcionamiento de las Entidades a que se refiere la presente base (las gestoras), así como para la modificación o integración de las existentes». Con fundamento en tal base, el artículo 38.3 del texto articulado autoriza la creación de los Servicios Comunes, entendiendo Sagardoy, en su lección magistral para oposiciones a Cátedras de Derecho del Trabajo (4), que tal artículo es perfectamente acorde con la autorización conferida por la ley de Bases, por cuanto los Servicios Comunes surgen de la «modificación e integración» de las gestoras existentes.

Tales Servicios Comunes, cuya organización y funcionamiento queda al arbitrio del Ministerio de Trabajo, no tiene otra característica clara que la de extenderse a los Regímenes General y Especiales de la Seguridad Social, pudiendo ser dotado o no de personalidad jurídica, sin más requisito que tal otorgamiento se haga conforme al ordenamiento jurídico— lo que según demuestra Pereda requerirá una norma de rango de ley (por ello, el único Servicio Común al que se dota de personalidad jurídica —de Empleo y Acción Formativa— le fue reconocida por el Decreto-ley 1/1975, de 22 de mayo).

Pereda, a tal fundamento, añade el que surge de la base preliminar IV de la ley, al señalar que «todos los Organismos, Instituciones y Servicios (aunque no los adjetive de comunes) de la Seguridad Social, quedan bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo para el cumplimiento de los fines señalados en la presente ley». Poniendo en conexión tal base con la XVII, dedicada a la gestión —que olvida tal nomenclatura para hablar tan sólo de Entidades Gestoras—, es claro que al estar incluidas éstas en el genérico término de Instituciones u Organismos, puede sostenerse que la ley de Bases emplea el término Servicios en sentido orgánico y como algo distinto de las gestoras, individualizándolo, y que los Servicios de la base IV son los Servicios Comunes del artículo 38.3 del texto articulado.

Los «Servicios» a que se refiere la ley de Bases serán, sin duda, los que ya existían al aprobarse —Servicio de Reaseguro de Accidentes, Fondo de Garantía, Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales—, que la transitoria quinta I, de la ley de 21 de abril de 1966

(4) JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA: «Las Comisiones Técnicas Calificadoras», en *Revista de Trabajo*, 1970, pág. 5.

—hoy sexta de la de 30 de mayo de 1974—, califica de «Comunes», más los que puedan crearse modificando y agrupando las gestoras a tenor del artículo 38.3.

Por fin, la institución de los Servicios Comunes es plenamente acorde con los principios de coordinación, solidaridad y homogeneidad del sistema de la Seguridad Social.

Cabe, por ello, sentar que al autorizar el artículo 38.3 de la ley de Seguridad Social al Ministerio de Trabajo a crear Servicios Comunes de la Seguridad Social, es perfectamente acorde con la ley de Bases de 1963, sin que la extravase.

Cabe precisar en relación con los Servicios Comunes:

1. En la etapa anterior a la vigente Ley de la Seguridad Social, se crearon y establecieron servicios concretos que a partir de la misma y sin experimentar modificaciones sustanciales toman la consideración legal de Servicios Comunes.

2. La ley de Seguridad Social viene a innovar la situación anterior, al «bautizar» una nueva categoría —susceptible de individualizar un nuevo concepto técnico jurídico— y regularla mediante el establecimiento de algunas normas de carácter general.

3. Aparte de ello, la ley crea directamente un Servicio Común; precisamente las Comisiones Técnicas Calificadoras.

Cabe distinguir entre creación, establecimiento y puesta en marcha de los Servicios Comunes.

a) En las Comisiones Técnicas Calificadoras se distinguen nítidamente dichos momentos. Creación por el artículo 144 de la ley de 21 de abril de 1966, que se refiere a ellas al prever su existencia de manera inmediata, señalar sus competencias principales, estructura esencial y cuestiones más delicadas de procedimiento, aunque sin regularlas con detalle.

b) Establecimiento por Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, que concretiza su composición, organización, funcionamiento y competencia, pero deja —disposición final— su puesta en marcha y la fecha de iniciación de actividades en manos del Ministerio de Trabajo,

c) Puesta en marcha por Orden de 8 de mayo de 1969, que tuvo lugar el 16 de junio de 1969 —disposiciones finales primera y segunda de la Orden—.

4. Aparte de los creados y reconocidos por la ley de Seguridad Social, se han establecido *ex novo* otra serie de Servicios Comunes.

5. En el transcurso del tiempo se ha venido consolidando y clarificando el concepto, pudiéndose decir que se trata de un ente de densidad orgánica —mientras que el de Servicio Social, que puede coincidir con el Servicio Común, pero no es preciso que ello ocurra, es más bien un concepto paralelo al de «prestación» o «beneficio»—.

II

SERVICIOS COMUNES Y ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Respecto a la gestión de la Seguridad Social, pese a ser reconocida ésta, según vimos, como función esencial del Estado, no acude éste a sus órganos de la administración directa para realizarla, sino que desplaza tal gestión en bloque a una serie de personas jurídicas u órganos con subjetividad, adscritos a otro ente que, por decirlo así, les «presta personalidad», que constituyen la llamada Administración indirecta en que se descentraliza por servicios o funciones tal gestión.

Del bloque competencial transferido a la Administración indirecta, hay que deducir aquellos aspectos que por rozar el tema de la soberanía o por otras razones, el Estado se reserva para que sean actuados directamente por sus órganos directos; concretamente por el Ministerio de Trabajo, en quien recae la «dirección, vigilancia y tutela» de los entes gestores de la Seguridad Social, que se reserva el Estado sin derivarlo en la Administración indirecta.

Por otra parte, cabe una especie de subgestión o colaboración con las Entidades Gestoras de unos sujetos que no tienen carácter público (Mutuas Patronales y Empresas).

Pues bien, los Servicios Comunes vienen a sustituir parcialmente en su función, con carácter plural —es decir, a varios— a las Gestoras y colaboradoras.

La Administración indirecta del Estado tiene dos vertientes. La Administración local, que aquí no interesa, y la institucional. En ésta se transvasan competencias administrativas propiamente dichas, desde el Estado a entes personificados precisamente para poder efectuar en ellos la descentralización funcional o por servicios; ahora bien, puede hablarse de administración institucional cuando la administración directa del Estado deriva competencias, no ya

en entes con personalidad jurídica plena, sino órganos que aunque no la ostenten se diferencian claramente y tengan «subjetividad» (5).

Tal es el caso de los Servicios Comunes de la Seguridad Social. Estos pueden tener personalidad jurídica propia —ello ocurre hasta hoy tan sólo en el Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo, a quien se la concedió la ley de 1942, que lo creó, y con el Servicio de Empleo y Acción Formativa, al que se la reconoce el Decreto-ley 1/1975, de 22 de mayo— o más bien recibirla prestada de las Gestoras a las que vienen adscritos, pero tienen diferenciación suficiente («subjetividad») para poder ser centros de imputación de funciones administrativas, de modo y manera que pueda entenderse existe en ellos una verdadera descentralización funcional y de servicios distinta de la que se efectúa en las Gestoras.

Conviene precisar, y ello es muy importante, que la Administración indirecta de la gestión de la Seguridad Social cae fuera del ámbito de la Administración institucional del Estado, reglada en la ley de 26 de diciembre de 1958, según establece el artículo 5-c) de dicha ley, así como el 38 de la General de Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974. De ahí que los entes en que el Estado descentraliza la gestión de la Seguridad Social se hayan denominado por García Trevijano «apátridas» (6), para indicar que su régimen no es el establecido en la ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas, sino en la ley de Seguridad Social.

Con todo y con eso la citada ley de 1958 habrá de servir de orientación interpretativa y tener carácter supletorio en relación con la descentralización funcional de la Seguridad Social, en cuanto en ella se contienen los principios generales de la orgánica institucional.

De lo expuesto cabe concluir:

1. Que no existe una doctrina elaborada —no existía al menos hasta el libro de Pereda— de los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
2. Que por ello habrá de buscar concreta y minuciosamente la normativa aplicable a cada uno de ellos en la ley de Seguridad Social, sin que quepa, en general, apoyarse en una construcción lograda para obtener pacíficas conclusiones en torno a los mismos.

(5) Ver en relación con estos temas JOSÉ ANTONIO GARCÍA TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho Administrativo*, II, Editorial Revista Derecho Privado, Madrid, 1967. FERNANDO GARRIDO FALLA: *La descentralización administrativa*, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1967. RAFAEL ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, tercera edición 1968. EDUARDO GARCÍA DE ENTIERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Ediciones Civitas, Madrid, 1974.

(6) JOSÉ ANTONIO GARCÍA TREVIJANO: *Tratado*, cit., tomo II, pág. 972.

3. Que en todo caso la ley de Entidades Autónomas de 26 de diciembre de 1958, no es aplicable a la Administración indirecta de la Seguridad Social, cuyos órganos son «apátridas» en relación con tal ley, que sólo tiene carácter orientador y supletorio.

III

LAS COMISIONES TÉCNICAS CALIFICADORAS, SERVICIO COMÚN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. ANTECEDENTES Y COMPOSICIÓN ORGÁNICA

De todos estos Servicios Comunes nos hemos de ocupar tan sólo del que constituyen las Comisiones Técnicas Calificadoras.

Las Comisiones Técnicas Calificadoras han sido creadas por la ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 en su artículo 144.

Como antecedentes remotos de las Comisiones Técnicas Calificadoras nos podríamos referir a los antiguos Patronatos de Previsión Social y Comisiones Revisoras Paritarias del tiempo de la dictadura (7). Tales Patronatos fueron creados por el artículo 72 del Reglamento de 21 de enero de 1921 del Real Decreto-ley de 11 de marzo de 1919, sobre Retiro Obrero Obligatorio. El Reglamento de dichos Patronatos, de 29 de enero de 1927, organizó unas Comisiones Revisoras Paritarias y el Decreto de 20 de mayo de 1931, elevado a ley por la de 9 de septiembre de 1931, se refiere a una jurisdicción especial de previsión, cuya estructuración definitiva se llevó a cabo fundamentalmente por Decretos de 7 de abril de 1932 y 8 de mayo de 1933. Pues bien, las Comisiones Revisoras Paritarias venían a ser unos órganos cuasi-jurisdiccionales en el seno del Patronato, constituidas por uno o más vocales, patronos y uno o más obreros, bajo la presidencia del presidente del Patronato o de un miembro del mismo con título de letrado, y la Comisión Paritaria Superior era presidida por un magistrado con sede en Madrid, designado por el presidente del Tribunal Supremo. A nuestro juicio, la composición de tales Comisiones Revisoras Paritarias que conocían de cuestiones de los Seguros de Vejez y Maternidad —bien que no en las de invalidez entonces no protegidas fuera del supuesto de accidente, cuyas cuestiones caen fuera de la competencia de las Comisiones Paritarias— recuerda en ciertos aspectos estructurales, aunque no competenciales, a la de las Comisiones Técnicas Calificadoras.

(7) Ver MANUEL ALONSO OLEA: «Sobre la Historia de los procesos de trabajo», en *Revista de Trabajo*, núm. 15.

Como antecedentes próximos de las Comisiones Técnicas Calificadoras, tenemos los Tribunales Médicos que en las distintas Entidades gestoras venían asistiendo y cuyas competencias han pasado a las Comisiones Técnicas Calificadoras, pero con una matización, a mi juicio, importantísima. Los antiguos Tribunales Médicos no calificaban, sino que generalmente «dictaminaban», lo que implicaba la actuación de otros órganos decisorios, mientras que los vocales médicos se integran en la Comisión Técnica Calificadora y su voto es decisorio en la resolución del asunto.

En la situación anterior a la creación de las Comisiones Técnicas Calificadoras, existían (8):

— Tribunales Provinciales Médicos domiciliados en el Instituto Nacional de Previsión, a que se refiere el artículo 36 del Reglamento de Accidentes de 22 de junio de 1956, para aplicación del baremo de mutilaciones, anexo al Reglamento.

--- Tribunales Médicos de Silicosis, que son los mismos del baremo, con dos especialistas.

--- Tribunales Médicos Provinciales regulados por las resoluciones de 30 de enero de 1956 y 30 de abril de 1956, designados por el Servicio de Mutualidades Laborales para calificar invalideces o incapacidades por las Mutualidades, a fin de otorgar prestaciones con base en el Reglamento del Mutualismo Laboral de 1954.

— Tribunal Médico Central de Enfermedades Profesionales a que se refería el artículo 83 del Reglamento de 9 de mayo de 1962, para dictaminar recursos de reposición y prórrogas de períodos de observación.

— Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo, a quien con arreglo a la normativa de accidentes de 1956, correspondía calificar las situaciones de invalidez derivadas de tal contingencia, determinar el salario base, la cuantía de la pensión y el capital a constituir.

--- Servicios Médicos de dicha Caja Nacional, para dictaminar la procedencia de revisión de incapacidades.

(8) Ver BLAS OLIVET GIL y RAFAEL MARTÍNEZ EMPERADOR: «Comisiones Técnicas Calificadoras», en *Cuestiones de enjuiciamiento en la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1969, y JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA: *Las Comisiones Técnicas Calificadoras...*, cit. CARLOS DEL PESO: «Comisiones Técnicas Calificadoras de la Invalidez Permanente en Seguridad Social», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 3, 1971.

— Fondo Compensador de Enfermedades Profesionales del Decreto 792/1961, de 13 de abril, y Orden de 9 de mayo de 1962, encargado de calificar invalideces, fijar bases salariales y cuantía de prestaciones, y revisar incapacidades, así como resolver recursos.

— Servicios Médicos del Fondo Compensador, encargados de dictaminar sobre incapacidades permanentes y su revisión.

Dichos Tribunales Médicos y Organismos tienen como función dictaminar médicamente y calificar situaciones. Pues bien, tras la ley de Seguridad Social y tras el Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, sobre Comisiones Técnicas Calificadoras, desaparecen la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo y los Tribunales Médicos, y si bien subsiste como Servicio Común el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, se le sustraen funciones calificadoras en las que le sustituyen las Comisiones Técnicas Calificadoras que resuelven en primera instancia en el ámbito territorial provincial, comarcal o local, y en alzada por la Central.

Respecto a la creación y establecimiento de las Comisiones, ya nos hemos referido antes a ello, indicando se distingue nítidamente su creación, establecimiento y puesta en marcha.

En cuanto a su naturaleza podemos decir que son órganos colegiados con subjetividad, bien que no con personalidad jurídica, que se integran en un Servicio Común de la Seguridad Social. Constituyen todas ellas —la central y las provinciales, comarcales y locales— dicho Servicio Común, sin que exista entre unas y otras dependencia orgánica, sino simplemente funcional, por lo que el recurso de alzada ante la central no viene fundado en la jerarquía administrativa, sino en la atribución que realiza la legalidad vigente.

Hay una Comisión Técnica Calificadora central, con sede en Madrid y las Comisiones Técnicas Calificadoras provinciales en cada capital de provincia, existiendo dos Comisiones en Asturias y León (creada la segunda por Orden de 30 de junio de 1969 para conocer de asuntos relativos a la Minería del Carbón) y asimismo dos en Barcelona de la misma competencia funcional (creada la segunda por Orden de 28 de junio de 1970), y otras dos en Madrid (creada la segunda por Orden de 20 de septiembre de 1974). Existen, creadas por Orden de 16 de octubre de 1969, Comisiones Técnicas Calificadoras locales en Melilla y Ceuta. Todas las Comisiones Técnicas Calificadoras, salvo la central, tienen el mismo nivel jurisdiccional.

La Comisión Técnica Calificadora central está compuesta por un presidente, que ha de ser magistrado de Trabajo, de categoría C), y seis vocales: un inspector técnico de Trabajo que sustituye al presidente cuando es necesario, tres vocales médicos designados a propuesta del director general de la Se-

guridad Social, a propuesta del Colegio General de Médicos y a propuesta de la Organización Sindical, y dos vocales de carácter electivo de los órganos de gobierno de las Mutualidades Laborales y del Consejo Nacional de Trabajadores. Cada vocal tiene un suplente de igual procedencia.

La Comisión Técnica Calificadora central cuenta con una ponencia técnica y ponencias médicas a efectos de emisión de dictámenes cuando le sean solicitados para la instrucción del expediente.

Las Comisiones Técnicas Calificadoras provinciales, comarcales y locales tienen estructura similar, si bien el presidente será un funcionario de carrera de la Administración del Estado del Ministerio de Trabajo con título de licenciado en Derecho. Estas Comisiones se constituyen en Tribunal Médico para conocer las cuestiones que veremos y entonces estarán constituidas por los médicos que las integran, desempeñando la presidencia el vocal médico de los Servicios Sanitarios de la Seguridad Social.

Pieza importante en la actuación de las Comisiones, lo es el secretario —que en las provinciales y locales lo será también del Tribunal Médico—, que serán funcionarios técnicos de Mutualidades Laborales designados por el director general de Previsión —hoy Seguridad Social— a propuesta del delegado general del Servicio de Mutualidades Laborales — hoy Mutualismo Laboral —. Serán sustituidos por un funcionario técnico del Mutualismo Laboral.

Tanto el presidente como los vocales y secretarios de las Comisiones Técnicas Calificadoras, son cargos de confianza con deber de residencia.

La dirección, vigilancia y tutela de las Comisiones Técnicas Calificadoras corresponderá al Ministerio de Trabajo, que la ejercerá a través del Servicio del Mutualismo Laboral, sin perjuicio de las atribuciones de las Delegaciones Provinciales de Trabajo (9) y (10).

(9) La resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 24 de febrero de 1975, crea una Inspección Coordinadora de las Comisiones Técnicas Calificadoras y la encomienda, bajo la inmediata dependencia del delegado general del Servicio del Mutualismo Laboral, a inspectores nombrados *ad hoc* del Cuerpo de Inspección de Trabajo, que actuarán en conexión con la presidencia de la Comisión Técnica Calificadora Central.

(10) En el Derecho comparado existen ciertamente entes de estructura y funciones análogas a nuestras Comisiones Técnicas Calificadoras. Ello se puso de manifiesto en el VIII Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Brindisi (Italia), durante el mes de septiembre de 1974, cuyo tema III era «El poder de decisión y el contencioso en materia de prestaciones de Seguridad Social», en relación con el cual los catedráticos españoles señores ALONSO OLEA y MONTOYA MELGAR remitieron una interesante comunicación respecto a nues-

IV

ESTUDIO DE LA COMPETENCIA DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS.
ATRIBUCIÓN FUNCIONAL Y COMPETENCIA. CLASES DE COMPETENCIAS

Después de haber estudiado la concreción orgánica de las Comisiones Técnicas Calificadoras como Servicio Común de la Seguridad Social, nos interesa tratar de su actividad competencial.

La expresión competencia, aparte el sentido vulgar de suficiencia y aptitud en relación con cualquier actividad o profesión y el que por contraposición o monopolio pueda tener en economía, tiene una especial densidad en el Derecho administrativo y procesal.

En el Derecho político, y desde Montesquieu en 1789, surge el dogma de la división de poderes que caracteriza el Estado constitucional liberal— en virtud del cual cada uno de los poderes del Estado no puede inmiscuirse en los demás, surgiendo de tal división y rígida separación una garantía en favor del ciudadano que evita el abuso de poder del Estado. Por supuesto que la división de poderes presupone atribución funcional a cada uno de los órganos en que encarnan dichos poderes, pero su importancia está en el momento político más que en el funcional.

Distinta de la división de poderes como garantía política, está la distinción de funciones, que ya no es política, sino meramente técnica y se da no sólo en el Estado liberal o social de Derecho, sino inclusive en los totalitarios. Gianini nos habla de una atribución de funciones que supone la entrega con carácter necesario y único de una determinada facultad a un órgano y se refiere al poder genéricamente considerado.

Desde la atribución funcional se pasa a la competencia, que García Trevijano define como conjunto de facultades de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con lo demás y en sentido objetivo cabría definir como la regla que se sigue para atribuir a los distintos órganos el conocimiento de los negocios (11).

Ciertamente, el principio de competencia, a diferencia del de la división de poderes no tiene una dimensión predominantemente política, sino que jun-

tro Derecho. Sobre el citado Congreso puede verse la crónica publicada en el número 104 de la REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL redactada por los magistrados señores GONZÁLEZ ENCAÑO y ALVAREZ DE MIRANDA Y TORRES.

(11) Ver JOSÉ ANTONIO GARCÍA TREVIJANO Y FOS: *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, pág. 186, y *Tratado...*, cit., tomo II.

to al de jerarquía y centralización o descentralización, por ejemplo, es un principio de la organización administrativa. Sin embargo, sin duda su proclamación y existencia ha sido una conquista del constitucionalismo jurídico y junto al aspecto técnico de pura división de trabajo, las normas de atribución funcional y competencial tienen un carácter jurídico, ya que hoy en día está regulada por actos independientes de la voluntad soberana a través de las normas y los interesados pueden hacerlas valer por medios jurídicos, siempre que puedan impugnar una resolución por incompetencia o vicio de forma. Ahora bien, no cabe hablar de que las normas de competencia generen derechos subjetivos para los particulares reconociendo situaciones jurídicas individualizadas, sino que son normas de orden público inderogables que regulan la actividad administrativa y los particulares tienen tan sólo interés legítimo en su cumplimiento. Para que exista realmente competencia hace falta que los interesados tengan medios jurídicos a su alcance para alegarla y hacerla valer ante los Tribunales. De lo contrario, nos encontraríamos con lo que García Trevijano denomina «esfera de mansiones». La competencia tiene un sentido jurídico que se da *erga omnes*, mientras que la esfera de mansiones tiene carácter administrativo interno y sin relevancia exterior. En el procedimiento ante las Comisiones Técnicas Calificadoras, un ejemplo, a nuestro juicio, de distinción de «esferas de mansiones», sería la diversificación de expedientes previo, a realizar por las gestoras antes de su remisión a las Comisiones Técnicas Calificadoras y la actividad de éstas una vez recibidos tales expedientes (12).

Como clases de competencias distingue, por un lado, García Trevijano, la competencia interfuncional que viene a ser la traducción en la esfera de la competencia de la división de poderes o funciones del Estado —de la atribución funcional de que habla Gianini—. Nos señala la existencia dentro del seno de la Administración —que a diferencia de la función judicial tiene como misión esencial la satisfacción de intereses generales a través de su acción conjunta, bien que secundariamente pueda satisfacer pretensiones a través de la composición de intereses; misión única o esencial de los órganos judiciales que caracteriza la función jurisdiccional junto con la independencia del órgano frente a la ley —, de Tribunales administrativos, que son órganos que en terminología adoptada inicialmente por los países anglosajones y extendida luego a los demás, se llaman «cuasi jurisdiccionales», por cuanto si bien ante

(12) La Orden de 8 de mayo de 1969 sobre procedimiento de Comisiones Técnicas Calificadoras encomienda a las entidades gestoras como trámite para iniciar la actuación de las Comisiones, la instrucción de un expediente previo, así como la encomienda la notificación de las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, por ejemplo; ello supone para distribución funcional interna.

ellos se actúan pretensiones y resuelven con independencia y sin subordinación jerárquica en asuntos concretos, sus decisiones «cuasi judiciales» tienen que seguir las directrices dictadas por la potestad reglamentaria de la Administración, sin poder poner en duda la legalidad de las mismas y, además, sus «cuasi sentencias» son recurribles ante verdaderos Tribunales.

Tal es, a nuestro criterio, lo que distingue, como insistiremos más adelante, la actividad de las Comisiones Técnicas Calificadoras de la propiamente jurisdiccional.

En la Administración en concreto cabe distinguir competencia por razón de la materia, por razón del grado, por el territorio, por razón del tiempo, etcétera.

De estas distinciones cabe referirse a tres fundamentales que podemos llamar objetiva o por razón de la materia, funcional y territorial en terminología tomada del Derecho procesal.

Como nos dice Prieto Castro (13) - cuya doctrina adaptamos terminológicamente a la esfera administrativa— en el trabajo decisorio de los órganos «cuasi-jurisdiccionales» se distinguen varias etapas y dentro de ellas multiplicidad de fases y actividades. La ley puede encomendar todas las etapas y actividades a un mismo órgano desde que se inicia o aún se prepara, hasta que se decide. Pero si se tiene en cuenta la diversidad de aspectos que supone un enjuiciamiento, una decisión, en primer lugar será preciso contar con órganos adecuados a tal multiplicidad y, en segundo, distribuir entre ellos los negocios en armonía con las ventajas que cada cual ofrezca en relación a contenidos concretos. Surge así la llamada competencia funcional. En base a tal criterio se distribuyen los asuntos entre las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales y Central, por ejemplo.

La llamada competencia objetiva, o por razón de la materia, supone que la distribución no se realiza en razón a las distintas funciones que se atribuyen a diversos órganos dentro de la totalidad de un juicio, sino que es a la característica de los negocios a lo que hay que acudir para asignarlos a distintos órganos en relación con la materia del objeto o de su cuantía. Obsérvese que ello presupone pluralidad orgánica de la misma competencia funcional y distribución entre los diversos órganos en razón de peculiaridades objetivas y cuantitativas. De ahí que en ocasiones se confunda dicha competencia con lo que llamamos atribución funcional, que distingue la plenitud de actividad del órgano administrativo de otros órganos, no sólo con distinta competencia funcional, sino con distinta función propiamente dicha.

(13) LEONARDO PRIETO CASTRO: *Tratado de Derecho Procesal*, I, Derecho Procesal Civil, 1, Madrid, 1952, págs. 478 y sigs.

En materia de Comisiones Técnicas Calificadoras entendemos que es claro supuesto de atribución funcional más que de competencia objetiva o por razón de la materia, el que los temas de calificación de invalideces sean sometidos a dichas Comisiones, en vez de a las Gestoras, mientras que será claro supuesto de competencia objetiva o por razón de la materia, el que los asuntos derivados de la Minería del Carbón en Asturias y León sean conocidos por una Comisión Técnica Calificadora Provincial específica.

Por fin y fuera ya de consideraciones de tipo orgánico, existe la competencia territorial que dentro de una atribución funcional y ante una pluralidad de órganos de la misma competencia funcional y por razón de la materia, pero ubicados en distintos puntos del territorio —de lo contrario existiría siempre reparto de asuntos, cual ocurre, verbigracia, en Barcelona y Madrid, donde hay dos Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales— se determina, en razón a criterios prácticos de proximidad de los interesados en el asunto con un lugar geográfico, a cuál de dichos entes se atribuye el conocimiento de un asunto concreto con exclusión de los demás.

Por fin, cabe que existan dudas y discrepancias sobre cuál ha de ser el organismo administrativo —Comisiones Técnicas Calificadoras en nuestro caso— que debía conocer de un asunto de los que surjan conflictos que han de ser resueltos adecuadamente.

V

CARACTERIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS COMISIONES TÉCNICAS CALIFICADORAS SEGÚN LA JURISPRUDENCIA

Vistas estas nociones generales sobre la competencia, centrémonos en relación con la de las Comisiones Técnicas Calificadoras, intentando caracterizar su actividad competencial para después estudiar las diversas clases de competencia.

En primer lugar destacaremos el carácter no jurisdiccional de la actividad de las Comisiones Técnicas Calificadoras. Doctrinalmente se ha hablado del carácter «cuasi-jurisdiccional» de la misma y partiendo de que su función de calificación de incapacidades y atribución de responsabilidades subsiguientes a tal calificación, a tenor del artículo 144 de la ley de Seguridad Social y la independencia técnica de que gozan en el ejercicio de su función, pudiera pensarse que sean órganos si se quiere administrativos, pero que funcionalmente ejercen función jurisdiccional.

La cosa no es tan sencilla, sin embargo. El Tribunal Supremo las niega rotundamente el carácter de jurisdicción. La sentencia de 29 de mayo de 1970, Ar. 3.282, destaca: «El carácter administrativo de las Comisiones y su condición de simple medio tendente a conseguir más eficazmente que el intento de conciliación —y aún de la que es previa al juicio laboral— una situación de conformidad entre las partes, sin valor jurisdiccional, si bien las disposiciones mencionadas señalan un plazo de treinta días para el ejercicio de la acción judicial, extinguido el cual ésta caduca y dicha resolución adquiere firmeza, en atención a obligadas razones de seguridad jurídica, lo que no desvirtúa ni la naturaleza respectiva de los órganos de referencia ni el carácter de sus resoluciones.»

La de 31 de marzo de 1971, Ar. 1.880, viene a señalar la clara diferenciación de la «competencia funcional de las Comisiones Técnicas Calificadoras» y la judicial que «partiendo de unos hechos afirmados por la Comisión y no desvirtuados por el actor, valora jurídicamente tales hechos, aplicando la norma a su entender pertinente y emite el pronunciamiento en que la sentencia se resume».

Recientemente la de 7 de octubre de 1974, Ar. 3.903, dictada en recurso en interés de la ley, destaca aún más el carácter no jurisdiccional de las Comisiones Técnicas Calificadoras de la actividad de las Comisiones Técnicas Calificadoras, hablando no ya de actividad «cuasi jurisdiccional» sino «cuasi administrativa» de las mismas, y señala —frente al criterio de la sentencia del Alto Tribunal de 29 de mayo de 1970, Ar. 3.282, antes vista, así como también en la de 19 de mayo de 1972 y la de 2 de mayo de 1973, Ar. 2.612, que argumenta sobre el supuesto de existencia de caducidad, y siguiendo el sentido en las de 11 de diciembre de 1969, Ar. 5.711; 11 de abril de 1970, Ar. 1.740; 23 de marzo y 27 de junio de 1973, Ar. 1.183 y 3.235— que la caducidad a que se refieren los artículos 62.2 y 69.2 de la Orden de 8 de mayo de 1969 (veinte días para interponer recurso de alzada ante la Comisión Técnica Calificadora Central y treinta para acudir a la Magistratura de Trabajo), no afecta al derecho subjetivo que otorgan las normas materiales y que perdurará mientras no sea satisfecho o prescriba y mientras ello no ocurra podrá reiterarse la petición ante las Comisiones Técnicas Calificadoras. Se aparta en esta sentencia el Supremo de la doctrina de la caducidad del acto administrativo que viene sustentada por las Salas de lo Contencioso del Alto Tribunal, bien que García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (14) propugnen doctrinalmente la extensión al acto administrativo de dicha solución de la Jurisprudencia social.

(14) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, cit., págs. 446 y sigs.

En el mismo sentido de separación tajante de la actividad jurisdiccional y la de las Comisiones Técnicas Calificadoras, cabe citar, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1974, Ar. 1.656.

El Tribunal Central de Trabajo, en sentencia de 14 de mayo de 1974, Ar. 1.326, señala que las Comisiones Técnicas Calificadoras son organismos administrativos o para-administrativos, resaltando que sus resoluciones no se pueden asimilar siempre a la reclamación previa ante las entidades gestoras.

De toda esta jurisprudencia cabe deducir con claridad meridiana que la actividad funcional de las Comisiones Técnicas Calificadoras no es en absoluto jurisdiccional, pero tampoco —tras la última sentencia del Supremo de 7 de octubre de 1974— cabe asimilar sus resoluciones al acto administrativo propiamente dicho, sino que nos hallaríamos ante una actividad «cuasi administrativa» que equipara a las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras a los actos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y a los actos de conciliación.

Asimismo, señalaremos que para la ejecución de las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras, precisa acudir a la Magistratura de Trabajo (arts. 144 de la ley General de Seguridad Social; 22 del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, y 66 a 68 de la Orden de 8 de mayo de 1969), a diferencia del acto administrativo propiamente dicho que goza del carácter o condición de ejecutoria, pudiendo la Administración llevarlo a efecto sin necesidad de acudir al aparato jurisdiccional (arts. 101/102 y 116 de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958), las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras se ejecutan por la Magistratura de Trabajo (sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1974, Ar. 1.653).

Respecto a la trascendencia de las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras en relación con el proceso jurisdiccional, tiene el carácter de presupuesto procesal cuya falta puede subsanarse sin que implique incompetencia de la Jurisdicción de Trabajo, sentencias del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1971, Ar. 756; 24 de junio de 1971, Ar. 2.962, y 6 de abril de 1973, Ar. 3.103, así como Tribunal Central de Trabajo, 15 de enero de 1974, Ar. 129; 17 de enero de 1974, Ar. 192, y 30 de abril de 1974, Ar. 1.999, entre otras muchas; lo que sí implicará dicha falta será nulidad de actuaciones judiciales efectuadas sin colmarse tal presupuesto.

Por otro lado, cabe acudir a la Jurisdicción de Trabajo en los supuestos de retraso en la resolución de los asuntos por parte de las Comisiones Técnicas Calificadoras. El Tribunal Supremo, en sentencia de 27 de diciembre de 1971, Ar. 4.958; 18 de diciembre de 1972, Ar. 5.533, y la ya citada de 7 de octubre de 1974, Ar. 3.903, vienen a señalar que «si por incumplimiento de los plazos que la norma otorga a las Comisiones, éstas no dictan resolución, el

interesado puede y debe instigarlas a decidir acusándolas de haber incidido en mora, y si la Comisión insiste en no decidir lo que fuera procedente, aún sin resolución expresa que combatir, puede acudirse ante la Magistratura combatiendo la desestimación presunta de la Comisión». Es decir, lo trascendente como presupuesto procesal no es tanto la existencia de resolución de la Comisión, sino la iniciación de expediente y alegación de hechos ante las mismas.

Asimismo señalaremos escuetamente —pues nos desviaría del tema el profundizar en estas cuestiones— que a tenor del artículo 120 de la ley Procesal laboral de 30 de agosto de 1973, las afirmaciones de hecho de las Comisiones Técnicas Calificadoras tendrían valor de presunción *iuris tantum* ante la jurisdicción laboral (sentencias de 24 de octubre de 1973, Ar. 4.084; 31 de enero y 26 de marzo de 1974, Ar. 309 y 1.656, del Tribunal Supremo, y 14 y 26 de febrero de 1974, Ar. 748 y 982, del Tribunal Central de Trabajo, entre otras muchas). No puede, sin embargo, el magistrado, sustituir la obligación de declarar hechos probados del artículo 89 de la ley Procesal laboral, por la simple aceptación de los fijados por las Comisiones Técnicas Calificadoras (Tribunal Supremo, sentencia de 6 de febrero de 1974, Ar. 405), aunque confirmada íntegramente por la Magistratura la resolución de la Comisión Técnica Calificadora, el artículo 120 de la ley Procesal laboral no obliga a reproducir íntegramente las afirmaciones de hecho de las Comisiones (Tribunal Supremo, sentencia de 14 de noviembre de 1973, Ar. 4.512).

VI

COMPETENCIA DE LAS COMISIONES TÉCNICAS CALIFICADORAS

Vista la caracterización *in genere* de la actividad de las Comisiones, veamos ahora su competencia propiamente dicha:

A) *Calificación e independencia técnica*

La actividad de las Comisiones Técnicas Calificadoras consiste fundamentalmente en sustituir a las entidades gestoras de invalidez permanente, cualquiera que sea la contingencia determinante, y a las Mutuas Patronales en la calificación de situaciones y en la determinación de prestaciones procedentes.

En realidad, lo que sucede es que *ex-lege* se sustrae una parcela de la gestión de la Seguridad Social a las gestoras y colaboradoras y se deriva *ex-lege* en las Comisiones Técnicas Calificadoras, para que, con independencia técnica, valoren situaciones y señalen responsabilidades de gestoras y empresas.

Para calificar precisa, como resalta Sagardoy (15), en primer lugar, declarar las contingencias determinantes de un grado de invalidez. Ello significa la declaración del riesgo que convertido en siniestro determina la incapacidad; no sólo se trata de fijar el hecho físico, médico, sino su trascendencia tanto desde un punto de vista humano —apreciación de hechos— como jurídico, lo que entraña ya una valoración, una subsunción o ajuste de situación real con el supuesto o hipótesis de la norma igual a la que realiza un juez. Por ello se ha dicho que la actividad funcional de las Comisiones Técnicas Calificadoras es «cuasi jurisdiccional». No es, ni puede ser, por supuesto, en absoluto, jurisdiccional, por cuanto las Comisiones Técnicas Calificadoras no son órganos jurisdiccionales, pero sí es verdad que por proclamación legal en el artículo 144 de la ley de la Seguridad Social, que recoge también el artículo 2.1 del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, y el artículo 4.1 de la Orden de procedimiento de 8 de mayo de 1969, para todo lo que se refiere a la calificación, tienen las Comisiones Técnicas Calificadoras «independencia técnica», concepto de la misma especie que la independencia judicial que hace la calificación de las Comisiones Técnicas Calificadoras no pueda ser influida por directrices extrañas; que sean, en una palabra, soberanas en el ejercicio de sus funciones de calificación y que para corregir sus criterios haya que acudir a los recursos de alzada ante la Comisión Técnica Calificadora Central, cuando proceda, y jurisdiccional ante la Magistratura de Trabajo en último caso.

Respecto a la independencia técnica —a que se refirió con claridad meridiana la primera de las circulares de la presidencia de la Comisión Técnica Calificadora Central—, es un concepto un tanto difuso, por cuanto si con ella se entiende que las Comisiones son soberanas en la valoración y aplicación jurídica, ello entrañaría nada más, y nada menos, que su conversión en órganos jurisdiccionales creados *ad hoc* para satisfacer pretensiones fundadas. La cosa no resulta tan extremada. A nuestro juicio, la independencia técnica supone que las Comisiones Técnicas Calificadoras no pueden ser influidas por criterios de la Superioridad jerárquica en la solución de casos concretos, pero indudablemente son organismos administrativos y no judiciales, por lo que han de atenerse a las directrices y circulares, por ejemplo, de la Dirección General de la Seguridad Social, sin que les quepa —cual deben hacer los jueces— valorar si tales resoluciones contradicen o no disposiciones de un superior rango normativo. El juez sólo está sometido a la ley, debe actuarla satisfaciendo pretensiones. Las Comisiones Técnicas Calificadoras deben dictar sus

(15) JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA: *Las Comisiones Técnicas Calificadoras...*, citada, págs. 13 y sigs.

resoluciones con arreglo a los criterios legales, pero siguiendo la pauta que los Centros administrativos del Ministerio marquen, bien que con carácter general y no en relación con supuestos concretos (16).

En realidad, toda calificación supone dotar de significación jurídica a unos hechos de la realidad social, es decir, entraña una decisión valorativa que, por así decirlo, «bautiza» jurídicamente una parcela fáctica. Pues bien, para ello precisa partir de dos premisas: una jurídica o mayor, otra fáctica o menor. A nuestro juicio, la independencia técnica de las Comisiones Técnicas Calificadoras, supone que en cuanto tales son plenamente soberanas en la determinación de la premisa menor —de las secuelas resultantes de un accidente o una enfermedad, de su trascendencia en relación con la posible actividad del lesionado— y en principio de la mayor, pero en este aspecto, a diferencia del juez, no podrán, por ejemplo, y como hemos dicho, entender que no debe ser aplicada una orden o resolución de la Dirección General de la Seguridad Social dictada en el ejercicio de su potestad reglamentaria, por entender que va contra una norma superior (17).

A las Comisiones Técnicas Calificadoras corresponde, por tanto, la declaración de hechos y su valoración jurídica, pero, además, las atañe determinar responsabilidades (Tribunal Supremo, 17 de abril de 1972, Ar. 2.152), lo que ciertamente las hace entrar a conocer datos como fijación de salarios y apreciación de requisitos precisos para gozar de la prestación correspondiente.

Ahora bien, precisa, a nuestro juicio, puntualizar que lo que corresponde, a virtud del artículo 144.1 c), es la declaración de la Entidad Gestora, Mutua Patronal o empresario responsables, pero ello, por así decirlo, en primer grado, lo que implica que no deben las Comisiones Técnicas Calificadoras inmiscuirse en temas como el vicioso de anticipos de prestaciones por las gestoras, ni en responsabilizar al dueño de la obra, etc., que no son responsabilidades directas propiamente dichas.

(16) En relación con el tema del control de Reglamentos ilegales por organismos administrativos, ver EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, Discurso leído el 16 de marzo de 1970 en su recepción como académico de número en la Academia de Legislación y Jurisprudencia, págs. 12 y sigs.

(17) En relación con el tema de los hechos y derecho en la calificación, ver ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, tercera edición, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, 1974, pág. 537, nota 8, y *Hecho y derecho en la calificación de las incapacidades*, estudio dedicado al catedrático de Derecho administrativo, señor PI SUÑER, con motivo de su jubilación, publicado en la *Revista de Trabajo*, ANTONIO HERNÁNDEZ GIL: *La Sentencia*, conferencia pronunciada el 10 de marzo de 1972 en el CEU. JULIÁN GONZÁLEZ ENCABO: «Error de hecho y de derecho en la apreciación de la prueba», en *Diciséis lecciones sobre casación en lo laboral*, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1974, págs. 215 y sigs.

Por otro lado, que en alguna ocasión la legalidad vigente, sin perjuicio de la competencia de calificación por parte de las Comisiones Técnicas Calificadoras, encomienda a las Gestoras el reconocimiento de determinados beneficios, como, por ejemplo, el complemento de compensación en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, a tenor del artículo 18 de la Orden de 20 de junio de 1969, que reglamenta el Decreto de 17 de marzo de 1969 —hoy en día y con el nuevo Régimen Especial actualizado del Decreto 296/1973, de 8 de febrero, y Orden de 3 de abril de 1973, desaparece el complemento aludido— o el prorrateo en supuesto de cotizaciones a diversos Regímenes de la Seguridad Social (art. 63.3 del Decreto 3.772/1972, de 23 de diciembre, sobre Seguridad Social Agraria).

B) *Declaración de posibilidades de recuperación de invalideces*

Aparte de la declaración de situaciones de invalidez, fundamental competencia, las Comisiones Técnicas Calificadoras deciden sobre:

1. *Anulación y suspensión de prestaciones.*—La existencia o no de posibilidad razonable de recuperación. En realidad, la ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, les encomienda en su artículo 10, en relación con el 18 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, en materia de prestaciones, la declaración de procedencia de las mismas directamente en supuestos de invalidez permanente y en vía de recurso ante las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales contra las decisiones sobre tal problema de las gestoras, mutuas o empresas autorizadas para colaborar en la gestión en los supuestos de incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional, teniendo carácter definitivo dichas resoluciones en vía de recurso, lo que implica que no serán objeto de recurso de alzada ante la Comisión Técnica Calificadora Central, sin perjuicio del recurso jurisdiccional ante la Magistratura, por supuesto. Aparte de ello hay que tener en cuenta que las Comisiones Técnicas Calificadoras se limitan a declarar la «procedencia» de prestaciones recuperadoras, pero de la «forma» en que se realice la recuperación, conocerá el Ministerio de Trabajo a través del Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (art. 18.4 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio) y la concesión del subsidio por recuperación corresponde a las gestoras (art. 17.5 del citado Decreto).

La ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, dedica el capítulo VII del título II (arts. 146 a 152) a la recuperación, dándole así autonomía respecto a la prestación de invalidez. Después de dicha norma y res-

pecto a la competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras al respecto, cabe distinguir:

Declaración de procedencia de prestaciones recuperadoras. Corresponde a las Comisiones reconocer tal procedencia «en las condiciones que se determinen» (art. 146.3 de la ley General de Seguridad Social de 30 de mayo de 1974) en los supuestos de invalidez permanente; tal competencia se atribuía en el artículo 18.2 b) del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio. En los supuestos de incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional, la declaración de procedencia de prestaciones recuperadoras corresponderá a la Gestora, Mutua o Empresa con recurso ante la Comisión Técnica Calificadora Provincial, cuya resolución será definitiva según vimos antes (art. 18.2 a) y 3 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio) sin que exista referencia concreta al supuesto en la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, seguramente por tratarse de materia no legalizada regulable a través de la potestad reglamentaria.

Concesión de subsidios económicos. Desaparecidos los de espera y asistencia del artículo 136.1 de la ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966 y 21.1 y 2 de la Orden de Invalidez de 15 de abril de 1969, se sustituyen por el subsidio de recuperación regulado en el artículo 149 de la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 (procedente del art. 10 de la ley 24/1972 de 21 de junio y 17 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio). Tal subsidio no se reconoce por las Comisiones, sino por las Gestoras o colaboradoras (art. 17.6 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, en relación con el 149, 196 y 197 de la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974).

Efectividad de prestaciones recuperadoras declaradas procedentes: En la legalidad anterior a 1972 correspondía a las Comisiones el desarrollo, eficacia y resultado de los planes individuales de recuperación --inclusive de oficio, según el artículo 11 del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, y art. 1.º 2 y 9 de la Orden de 8 de mayo de 1969 sobre Comisiones-- . Actualmente los planes o programas se elaboran por las gestoras y colaboradoras y su control y conocimiento del desarrollo, eficacia y resultados corresponderá al Ministerio de Trabajo a través del Servicio Social de Minusválidos físicos y psíquicos (art. 18.4 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio. En el supuesto de negativas del trabajador a seguir el tratamiento recuperatorio, tienen, ciertamente, las Comisiones Técnicas Calificadoras competencia para conocer de tales temas, inclusive para determinar si procede la suspensión o pérdida de las prestaciones por invalidez (art. 146.1 en relación con el 102.1 y 2 de la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 y 23 de la Orden de Invalidez de 15 de abril de 1969).

Lo que puede afirmarse es que el tema de la recuperación está falto de desarrollo reglamentario, y lo que es quizá más importante, de Centros especializados recuperadores.

En resumen, de la normativa actual parece deducirse que — sin perjuicio de ulteriores desarrollos reglamentarios — la competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras se limita a la declaración — directamente o en vía de recurso — de la procedencia de las prestaciones recuperadoras. Las gestoras o colaboradoras reconocerán el subsidio de recuperación (sustitutorio de los antiguos de espera y asistencia) y, asimismo, elaborarán los planes de recuperación, cuyo control pasa al Servicio de minusválidos. Las Comisiones conocerán de las reclamaciones en relación con las negativas de los trabajadores a seguir tratamiento y posibles consecuencias de tales negativas en orden a las prestaciones.

2. *Revisión.*— De la Orden de 15 de abril de 1969 sobre invalidez, artículo 23, resulta la competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras para la anulación y suspensión de las prestaciones económicas por invalidez permanente en supuestos de actuación fraudulenta, imprudencia temeraria y abandono de tratamiento por el beneficiario. Tales supuestos no vienen recogidos en la Orden de 8 de mayo de 1969 de procedimiento de las Comisiones Técnicas Calificadoras. Cabe conectar tal supuesto con el artículo 102.1 de la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1944.

3. *Existencia de lesiones no invalidantes.*— La revisión de la invalidez declarada. En relación con el tema de la revisión, puntualizaremos que las Comisiones Técnicas Calificadoras no son sólo competentes para conocer de aquéllas que se tramiten conforme a la ley de Seguridad Social, sino también según la transitoria segunda de la Orden de 8 de mayo de 1969 de «las solicitudes de revisión de las declaraciones de invalidez que deban llevarse a cabo, de acuerdo con la legislación anterior en aplicación de lo preceptuado en la disposición transitoria primera de la ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966». Actualmente habrá que entender la referencia a la transitoria primera de la ley de 30 de mayo de 1974, que literalmente coincide con la de la ley de 1966, en lo que a la revisión se refiere.

En relación con el tema de la revisión señalaremos que la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 25 y 31 de octubre de 1974, Ar. 3.929 y 3.994), entienden de aplicación la nueva legalidad a situaciones provenientes de la anterior, dando muy amplia interpretación a la transitoria primera de la ley de Seguridad Social.

Interesa resaltar que en esta materia, según la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1971, Ar. 4.337, no es de estricta aplicación el artículo 59 de la Orden de 8 de mayo de 1969 en cuanto desvincula a las Comisiones de las peticiones concretas formuladas en el escrito de iniciación —léase en cuanto se señala no rige el principio de congruencia en el procedimiento de Comisiones Técnicas Calificadoras—. En los supuestos de revisión de una incapacidad declarada, si el trabajador lo solicita por agravación, por ejemplo, y no alega la Gestora en el procedimiento que haya habido mejoría, no puede la Comisión reformar *in peius* la situación cuya revisión se solicita, sino que es precisa alegación y petición en tal sentido de la Gestora.

4. *Responsabilidades por falta de medidas de seguridad e higiene.*—La existencia de lesiones definitivas no invalidantes, así como la indemnización procedente. En este caso las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales y Locales son definitivas, y contra ellas no se da alzada ante la Central, sino directamente recurso jurisdiccional ante la Magistratura.

5. *Incremento en incapacidad.*—La responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene. Respecto a dicho tema, en realidad del artículo 147 de la ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966 núm. 1, se deducía que era procedente declararla en supuestos de indemnizaciones a tanto alzado, pensiones vitalicias y cantidades tasadas en el baremo, y en el número 4 se atribuía competencia a las Comisiones Técnicas Calificadoras para declarar en vía administrativa tales responsabilidades.

Anteriormente, el Reglamento de Accidentes de 22 de junio de 1956 establecía recargo en todo supuesto de incapacidad derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional (art. 55).

El Tribunal Supremo en una primera sentencia de 27 de abril de 1971, Ar. 1943, vino a entender que del artículo 144 de la ley de Seguridad Social en relación con el 147 y Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto (art. 11.2), así como Orden de 8 de mayo de 1969, se deducía la competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras en tema de recargos por falta de medidas de seguridad en un caso de muerte.

Tal criterio fue rectificado posteriormente por el propio Tribunal, en sentencia de 22 de abril de 1972, Ar. 2.314, primero, y de 2 de mayo de 1972, Ar. 2.418, y 23 de octubre de 1973, Ar. 4.382, después. Se resalta en la de 22 de abril de 1972, que las Comisiones Técnicas Calificadoras no actúan, sino en supuestos de invalidez, «pero si el desgraciado suceso les priva de la vida —a los trabajadores—, sus derechohabientes pueden acudir directamente a

esta vía contenciosa laboral, sin necesidad de agotar la reclamación previa del Decreto de Procedimiento Laboral».

La de 2 de mayo de 1972 -- también en un caso de muerte -- plantea con toda su dimensión el problema de si (con independencia de la naturaleza de la función encomendada a las Comisiones Técnicas Calificadoras y con independencia también de que la reclamación que ante las mismas se califique o no de vía previa administrativa) en caso de muerte es preciso acudir a las mismas para definir la existencia de faltas de seguridad. El Alto Tribunal señala que «parece necesario» -- pese a la única sentencia de 27 de abril de 1971 -- establecer ahora con claridad la falta de atribuciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras en los supuestos de muerte. El artículo 144 de la ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, en relación con el 147, vienen a señalar que sólo cuando se trate de prestaciones por invalidez, cualquiera que sea su causa, la determinación de la responsabilidad por las prestaciones y su imputación es atribución de las Comisiones Técnicas Calificadoras y, en consecuencia, el número 1 del artículo 144 reduce su conocimiento a la declaración de situaciones de invalidez permanente, contingencias determinantes de las mismas, posibilidad de recuperación, revisión de incapacidades y procedencia de indemnizaciones por baremo. Con ello se ve claro que todas las demás cuestiones quedan fuera del ámbito de las Comisiones Técnicas Calificadoras. Por si fuera poco, en el número 1 del artículo 147 se establece genéricamente el recargo por falta de medidas en caso de accidentes y enfermedad profesional, pero su número 4 sólo atribuye el conocimiento de estas cuestiones en vía administrativa a las Comisiones Técnicas Calificadoras, con remisión al artículo 144. Por otro lado, el artículo 144, y el 147, están integrados en la Sección cuarta del capítulo VI, título II de la ley de la Seguridad Social que regula la invalidez y no la muerte. A la misma conclusión se llega por el Decreto de 16 de agosto y Orden de 8 de marzo de 1969, que en sus artículos 9.º y 11 se refieren siempre a situaciones de invalidez, mas no a casos de muerte, en los que nada nuevo puede aportar en orden a las prestaciones la intervención de estos Organos técnicos preferentemente de carácter médico, y si los apartados f) del número 1 de los mencionados artículos se contraen a los casos de faltas de medidas de seguridad, es obvio que han de ser interpretados en relación con las situaciones que contemplan los preceptos legales de que forman parte, esto es, los supuestos de invalidez y de lesiones, y aún más el artículo 23 de la Orden al establecer quiénes son los legitimados para reclamar ante las Comisiones por faltas de medidas de Seguridad, no cita a los beneficiarios por muerte, lo que es lógico partiendo de la falta de competencia de las Comisiones en tales casos.

Así las cosas, el artículo 15 de la ley 24/1972, de 21 de junio, extendió a

todas las prestaciones económicas por falta de medidas de seguridad. El artículo 24 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, con referencia al 15 de la ley 24/1972, de 21 de junio, establece la competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras para conocer de dichos recargos. La Dirección General de la Seguridad Social sigue en Resolución de 3 de agosto de 1972 (B. M. T., 104.10), la pauta señalada en la ley y el Decreto, como, asimismo, el Tribunal Central de Trabajo (sentencia de 15 de marzo de 1973, Ar. 1.201), y, por supuesto el Tribunal Supremo que tras los cambios normativos rectificatorios de su anterior jurisprudencia, decididamente reconoce la competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras para la concesión de recargos en casos de muerte, sin plantearse específicamente la cuestión y dándola por resuelta.

Por fin, y como hemos dicho, el artículo 93.4 de la ley General de la Seguridad Social de 1974 declara expresamente la competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras para determinar en vía administrativa tales responsabilidades.

6. *Permanente total cualificada.*—El reconocimiento de incrementos de la pensión por incapacidad total permanente a que se refiere el número 4 del artículo 11 de la ley 24/1972, de 21 de junio, y 136.2 de la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 (artículo 6.1 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio).

Interesa resaltar que pese al tenor literal del artículo 6.º del Decreto 1.646/1972, de 21 de junio, que señala como competente a efectos de reconocer el incremento «el mismo Organismo que reconozca o hubiere reconocido la pensión» han de interpretarse tales palabras con el siguiente significado:

Si la pensión por incapacidad total se reconoció por la Comisión Técnica Calificadora, es clara su competencia para reconocer el incremento, bien simultáneamente con la pensión, bien en momento posterior.

Si se reconoce por la jurisdicción de trabajo la incapacidad total, puede la Magistratura reconocer el incremento simultáneamente con la prestación principal, aunque dicho problema no hubiera sido abordado previamente por la Comisión Técnica Calificadora —que sólo reconoció incapacidad parcial, por ejemplo—. Sin embargo, cuando en vía jurisdiccional se reconociera incapacidad total, escuetamente la solicitud posterior del incremento debe hacerse a la Comisión Técnica Calificadora y ésta pronunciarse sobre la misma. No creemos que al redactar el artículo 6.º del Decreto 1.646/1972 pensara el legislador en privar de competencia a las Comisiones en tales supuestos, sino en atribuir la a la Magistratura en los supuestos de lo que pudiéramos llamar «concesión simultánea —de incremento y pensión— sin que en tales casos

la falta de actuación de la Comisión Técnica Calificadora en relación con el tema del incremento sea presupuesto determinante de nulidad de actuaciones judiciales.

7. *Prórroga del período de observación en enfermedades profesionales.*— La elevación por las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales a la Central — que resuelve — las propuestas del período de observación en enfermedades profesionales.

C) *Competencia de las Comisiones Técnicas Calificadoras con Tribunales médicos*

Las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales actúan, asimismo, como Tribunales Médicos previstos por mera referencia en el artículo 102 de la ley de 21 de abril de 1966, y ya claramente en el artículo 1.º del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto.

El artículo 102 de la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 suprime dicha referencia. En la ley de 1966 y en relación con las obligaciones del beneficiario de asistencia sanitaria y ante la negativa de éste a seguir un tratamiento, particularmente si éste fuese de tipo quirúrgico, se arbitra un recurso que podrá promover el beneficiario ante las Comisiones Técnicas Calificadoras «constituidas al efecto en Tribunales Médicos»; pues bien, tales palabras desaparecen en la ley de 1974 y ello produce la duda de si la nueva redacción habrá modificado el artículo 11.2 a) del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, y 9.2 a) de la Orden de 8 de mayo de 1969, por entender que el recurso en caso de discrepancias en cuanto a tratamiento médico quirúrgico se atribuye a la Comisión Técnica Calificadora Provincial en pleno.

A nuestro juicio no ocurre así, sino lo que hace el nuevo artículo 102 es deslegalizar la materia de modo que una futura reglamentación no tenga necesariamente que atribuir la competencia a la Comisión como Tribunal médico. Pero mientras nada se reglamente en contrario, se entiende plenamente vigente la normativa actual citada, y en consecuencia las Comisiones Técnicas Calificadoras conocerán de tales temas constituidas en Tribunales médicos.

Las distintas funciones atribuidas a los Tribunales médicos se pueden sintetizar en tres categorías:

1. *Resoluciones.*— De recursos contra decisiones de gestoras, mutuas o empresas colaboradoras, calificadoras, de no razonable la negativa del beneficiario a seguir tratamiento. Sagardoy señala la falta de rigor técnico en el

empleo de la palabra recurso, cuando éste no se base en infracción del ordenamiento jurídico (18) y (19).

Declarar los síntomas de enfermedad profesional, que sin constituir incapacidad laboral transitoria aconsejen el traslado de puesto de trabajo o baja, si no es posible aquél, precisando los derechos que en uno u otro caso corresponden —tal materia tiene conexión con el artículo 131 de la ley General de la Seguridad Social y artículos 24 y 25 del Decreto de 13 de abril de 1961 de enfermedades profesionales y capítulo V de su Reglamento de 9 de mayo de 1962. A nuestro juicio es curioso que un Tribunal médico fundamentalmente técnico y no jurídico, haya de precisar derechos, la explicación es que ello deriva de un arrastre histórico de lo que sucedía antes con el Fondo compensador.

2. *Informe.*—A la Delegación de Trabajo sobre silicóticos de primer grado, trasladados por la Empresa y no conformes con el nuevo puesto.

Reconocer médicamente a los trabajadores en situación de incapacidad laboral transitoria derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional, a efectos de prórroga de la misma. En relación con este tema entendemos que el Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, que desarrolla la ley 24/1972, de 21 de junio, en cuanto a prestaciones, no innova el artículo 112, b) del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, y 9 de la Orden de 8 de mayo de 1969, en cuanto se remitian al Decreto 2.766/1967, de asistencia sanitaria, y Orden de 13 de octubre de 1967 de incapacidad laboral transitoria, sino que son compatibles. (Las modificaciones que ha sufrido el Decreto de asistencia sanitaria no afectan a esta materia.)

Reconocer asimismo a los trabajadores, terminada la incapacidad laboral transitoria derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional para pasar a invalidez provisional.

Reconocimiento cada seis meses, si lo solicitan los trabajadores o gestoras y mutuas en situación de invalidez provisional derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional a efectos de subsistencia de la situación.

El artículo 9.º de la ley 24/1972, de 21 de junio, concordante con el 132 de la ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, señala que agotado el plazo de duración de invalidez provisional se considerará ésta

(18) JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGORCHEA: *Las Comisiones Técnicas Calificadoras*, citada, pág. 16.

(19) La Orden de 21 de enero de 1974 en su artículo 4.º crea un Tribunal Provincial de bajas para determinar la procedencia o improcedencia de altas en supuestos de enfermedad común y accidente no laboral. Tal Tribunal nada tiene que ver con las Comisiones Técnicas Calificadoras, y sus competencias son independientes.

como permanente en el grado que se califique, sin perjuicio de su posible revisión. Obviamente tal calificación es competencia de la Comisión Técnica Calificadora en pleno y no como Tribunal médico.

3. *Dictámenes.*—A solicitud de la Gestora o Mutua sobre el origen de común o profesional de una enfermedad.

Igualmente dictamen, si lo solicita la Gestora, respecto a la enfermedad que haya ocasionado la muerte del trabajador.

Dictaminar sobre la incapacidad para el trabajo que se exija para reconocer la condición de beneficiario o para causar derecho a prestaciones de la Seguridad Social. Al respecto señalaremos que la resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 1 de septiembre de 1972 (*Boletín Oficial* de 7 de octubre) señala la competencia de las Comisiones en estos reconocimientos a efectos de familias numerosas.

D) *Habilitación competencial de las Comisiones para supuestos concretos*

Asimismo, y a tenor del apartado 3.º del artículo 11 del Decreto 2.186/1968 --que no recoge la Orden de 8 de mayo de 1969--, se puede abrir el portillo de una habilitación competencial para casos concretos por parte del Ministerio de trabajo o la Comisión Técnica Calificadora Central que les puede encomendar a las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales o Locales --verbigracia, reconocimientos periciales en cuanto Tribunales médicos--.

Tal interpretación es posible, a nuestro juicio, y puede ayudar a solucionar situaciones vidriosas. Se trataría, en tales casos, de una habilitación competencial más que de una competencia directa, y es claro que tendría que ser para supuestos análogos a los que corresponde conocer a las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, según hemos visto, y entendemos también cabe tal habilitación se realice en relación con las Comisiones Técnicas Calificadoras, tanto cuando actúen como tales, como cuando lo hagan como Tribunal médico.

En relación con este tema es de citar la resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 15 de julio de 1972 (B. M. T., 10-99), según lo que se viene a habilitar a las Comisiones Técnicas Calificadoras para efectuar reconocimientos médicos a efectos de la aplicación de convenios internacionales sobre Seguridad Social --concretamente en relación con el convenio hispano-suízo de 13 de octubre de 1969--.

E) Aspectos burocráticos de la actividad de las Comisiones

Aparte las competencias expuestas, que son aquellas que corresponden a las Comisiones Técnicas Calificadoras en cuanto Servicio Común y en las que sustituye a las Gestoras y Patronales y que de no existir las Comisiones las tendrían atribuidas éstas, es decir, aquellas que se descentralizan por el legislador en el Servicio Común Comisiones Técnicas Calificadoras, tienen otras que más que de descentralización funcional de una parcela de la gestión se refieren a aspectos marginales puramente burocráticos para el más adecuado funcionamiento del Servicio Común, cual son, por ejemplo, los señalados en el artículo 8.2 del Decreto 2.186/1968 para la Comisión Técnica Calificadora Central --conocer de resúmenes de actuaciones de las provinciales, elaborar Memoria anual, etc.--, y en el 11.3, a) para las provinciales --elevant resúmenes periódicos--.

F) Facultades orientatorias del procedimiento de calificación

Asimismo, tienen las Comisiones Técnicas Calificadoras, en cuanto Servicio Común, una serie de facultades y funciones en relación con su actuación procedimental, que a virtud de acuerdos, resoluciones y decisiones procesales pueden y deben encauzar la actividad de ayuda que en el procedimiento les han de facilitar las Gestoras que, curiosamente, de ente matriz del que se sustraen las funciones calificadoras descentralizadas en el Servicio Común Comisiones Técnicas Calificadoras, han pasado en determinados aspectos a ser coadyuvantes en el procedimiento de calificación y en tal sentido, por ejemplo el artículo 56 de la Orden de 8 de mayo de 1969 regula la formulación de quejas en relación con el expediente previo que ha de tramitarse en las Gestoras, y el 40.1 primera considera a la Gestora o Mutua vehículo conductor para realizar notificaciones.

G) Conclusiones en relación con la competencia de las Comisiones y su actividad funcional

Con lo expuesto hemos visto la atribución funcional y competencial de las Comisiones. Estas han de conocer de los asuntos de su competencia si se suscita como si no se suscita controversia entre los interesados. De ahí que a diferencia de las Gestoras o Mutuas que en su parcela «reconocen» el derecho

a las prestaciones de que son responsables, las Comisiones «declaran» el derecho y determinan quién —distinto de ellas— es responsable de las distintas prestaciones; «dicen» el derecho incluso cuando se suscitan pretensiones encontradas en cuanto a su contenido; sin embargo su actividad no es jurisdiccional, siendo recurribles sus resoluciones ante la jurisdicción laboral.

Por lo demás, en cuanto Servicios Comunes de la Seguridad Social forman parte de la Administración Laboral, es decir, de la Administración indirecta e institucional del Estado al margen de la ley de Régimen Jurídico de diciembre de 1958; son organismos «apátridas» que llevan a cabo una sustitución parcial de los sujetos gestores, con la particularidad — que no se da respecto a la sustitución operada en los demás servicios comunes — de que dichos sujetos sustituidos no pierden en el fondo su dominio sobre la parcela de la gestión que se les detrae, toda vez que puedan impugnar en sucesivos recursos inclusive en vía jurisdiccional las decisiones del Servicio Común que las sustituye (20).

En cuanto a la descentralización operada en las Comisiones Técnicas Calificadoras, habrá de entenderse que lo transferido ha sido una prestación jurídica, una función administrativa, en sentido estricto, y no jurisdiccional —sería una monstruosidad jurídica contraria a nuestra normativa constitucional pensar en una transferencia a órganos administrativos de funciones judiciales—, pero relativos a la fijación de situaciones y solución de controversias, por lo que se le ha denominado «cuasi jurisdiccional», poniendo especial énfasis en tal terminología, que precisa entender adecuadamente, como señala la jurisprudencia según hemos visto que proclama, sin género de duda, el carácter «cuasi administrativo» de las Comisiones y la ausencia de valor jurisdiccional de sus decisiones.

VII

TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA ATRIBUCIÓN DE ASUNTOS A LAS COMISIONES TÉCNICAS CALIFICADORAS

Para terminar con la atribución competencial de las Comisiones Técnicas Calificadoras, señalaremos su tratamiento jurídico.

A tenor del artículo 38 de la Orden de 8 de mayo de 1969: «2. También pondrá fin al procedimiento ante las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales o Locales, el acuerdo de las mismas declarándose incompetentes para conocer de la cuestión que les haya sido planteada por en-

(20) Ver ALBERTO DE PEREDA MATEOS: *Los Servicios Comunes*, citados, pág. 202.

tender que no les está atribuida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.º de la presente Orden, salvo que la Comisión Central en trámite de recurso revoque dicho acuerdo.»

Tales acuerdos son recurribles en alzada ante la Comisión Técnica Calificadora Central, a tenor del artículo 41.1 de la citada Orden, equiparándoles a resoluciones no definitivas.

En relación con ello, diremos lo siguiente:

1) Que a nuestro juicio, y a tenor del artículo 11 de la Orden de 1969, la declaración de incompetencia la habrán de hacer las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, en cuanto tales y no en cuanto actúen como Tribunal médico, por cuanto implica valoración jurídica. De ahí que sometido un asunto —opiénesese el de si una lesión procede de accidente o enfermedad común— indebidamente al Tribunal médico, en base al apartado g) del artículo 9.º de la Orden de 8 de mayo de 1969, por ejemplo, habrá de ser la Comisión Técnica Calificadora Provincial en cuanto tal y no en cuanto Tribunal médico, quien declare la incompetencia a tenor del artículo 38.

2) Que aunque no se señale claramente en el Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, ni en la Orden de 8 de mayo de 1969, del artículo 19 del Decreto, sobre todo del 1.º y 5º de la Orden se deduce que si del expediente resulta la falta de atribución funcional a las Comisiones, aunque tal alegación no se haya realizado por los interesados y no se haya estimado por la Comisión Técnica Calificadora Provincial, cabría que de oficio la Comisión Técnica Calificadora Central al conocer en vía de recurso del expediente, declare la falta de atribución funcional de las Comisiones Técnicas Calificadoras.

3) Por fin, señalaremos que según el tenor literal del artículo 38.2 en relación con el 48.2 de la Orden de Procedimiento, pudiera entenderse que los acuerdos de incompetencia por falta de atribución funcional de la Comisión Técnica Calificadora Central, son irrecurribles en vía jurisdiccional, ya que a tenor del artículo 21 del Decreto y 69 de la Orden sobre Comisiones, sólo son recurribles las resoluciones definitivas —es decir, las de la Central resueltas por resoluciones a tenor del artículo 48.2 de la Orden y las de las Provinciales en materia de baremo, asistencia médica y síntomas de enfermedad profesional a que se refiere el artículo 38.2 de la Orden, a las que habrá de añadirse el supuesto de procedencia de procesos recuperatorios, a tenor del número tres del artículo 18 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, de aplicación de la ley 24/1972, de 21 de junio, en materia de prestaciones.

Sin embargo, entendemos que la equiparación que a las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras realiza el artículo 41.1 de la Orden de los acuerdos de incompetencia, da base para extender a los acuerdos de la Comisión Técnica Calificadora, declarando la falta de atribución funcional de las Comisiones Técnicas Calificadoras la posibilidad de recurso jurisdiccional.

A tal conclusión nos lleva, además, la circunstancia de que las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales si no son definitivas son recurribles en alzada ante la Central (art. 20 del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto y 41 de la Orden de 8 de mayo de 1969, que equipara a tales resoluciones los acuerdos por falta de atribución funcional). Las resoluciones definitivas son todas ellas recurribles ante la Magistratura (art. 21 del Decreto y 69 de la Orden). Por ende, la existencia de recurso jurisdiccional en decisiones de las Comisiones Técnicas Calificadoras, es la regla general y cuando excepcionalmente no cabe recurso, lo señala claramente la norma, verbigracia, en acuerdos de nulidad de actuaciones del artículo 63.4 de la Orden, de queja del artículo 56.4, de acumulación del artículo 54.2, y de lo que llama el artículo 60 en relación con el 14, «de competencia», que, sin duda, son los relativos a competencia territorial, una vez recurridos en alzada —para cuyo recurso el plazo es de diez días, distinto del de veinte que señala el artículo 41 para lo que llama acuerdos en materia de competencia—.

Todo ello, y la complicación que resultaría de otra solución, amén del dato de que la jurisprudencia del Supremo, como hemos visto, viene definiendo la esencia de la actividad funcional de las Comisiones, nos lleva a equiparar los que el artículo 41 de la Orden llama «acuerdos en materia de competencia» —a diferencia de los «acuerdos de competencia» del artículo 14— con las resoluciones de las Comisiones y entender que una vez recurridos en alzada y resueltos por la Comisión Técnica Calificadora Central, tienen el carácter de resoluciones definitivas a efectos del artículo 21 del Decreto y 69 de la Orden, siendo recurribles ante la Magistratura de Trabajo.

Sagardoy al tratar esta cuestión ofrece solución distinta. Entiende no cabe recurrir el acuerdo de la Comisión Técnica Calificadora Central de incompetencia, pero sí acudir a la Jurisdicción laboral en proceso declarativo de la calidad del demandante, para luego retornar a la Comisión que debe pasar por la decisión judicial. Creemos, sin embargo, en aras de los principios de economía, celeridad y eficacia que presidirán la actuación de las Comisiones Técnicas Calificadas (art. 3.º de la Orden) y en vista de lo argumentado es preferible considerar los acuerdos de la Comisión Técnica Calificadora en la materia que nos ocupa, equiparables a las resoluciones definitivas (21).

(21) Ver JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGORCHEA: *Las Comisiones Técnicas Calificadoras*, citada, pág. 18.

VIII

COMPETENCIA FUNCIONAL DE LAS COMISIONES

Visto ya el ámbito competencial de las Comisiones Técnicas Calificadoras y su tratamiento jurídico, entremos en el examen de la competencia propiamente dicha, en razón a criterios funcionales, objetivos por razón de la materia, y territoriales, cuyo examen teórico realizamos antes.

Hemos venido señalando ya, al perfilar el ámbito competencial de las Comisiones Técnicas Calificadoras, la diversidad de Comisiones y a cuáles de éstas —Tribunales médicos, Comisiones provinciales y Comisión central— corresponde una fase concreta de la actividad funcional del Servicio Común Comisiones Técnicas Calificadoras.

A) De los Tribunales médicos

En relación de la actuación de las Comisiones Técnicas Calificadoras en cuanto Tribunales médicos, ya hemos señalado cuál debía ser ésta y no vamos a repetir lo dicho antes.

Como nos dice Sagardoy (22), siguiendo el artículo 38 de la Orden de 8 de mayo de 1969, la actuación de las Comisiones Técnicas Calificadoras en cuanto Tribunales médicos, viene casi toda ella en conexión con valoraciones médicas, bien que la decisión sobre si una enfermedad es común o profesional, a efectos de incapacidad laboral transitoria o de muerte, entrañe un indudable alcance jurídico.

Cabe distinguir —ya lo vimos— resoluciones, informes y dictámenes, entre los cuales (informes y dictámenes) no hay sino diferencia terminológica.

Las resoluciones lo son en relación con los beneficiarios de la asistencia sanitaria sobre negativa a seguir tratamiento y sobre la existencia de síntomas de enfermedad profesional que aconsejen el traslado de puesto de trabajo. Son resoluciones definitivas y recurribles directamente ante la Jurisdicción de Trabajo.

Los informes se refieren a reconocimientos médicos en supuestos de accidentes y enfermedades profesionales para determinar si precisan asistencia sanitaria y están imposibilitados para el trabajo, en supuestos de prórroga de

(22) Ver JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA: *Las Comisiones Técnicas Calificadoras*, citada, pág. 16.

incapacidad laboral transitoria o de pase a invalidez provisional. Obsérvese que en los supuestos de enfermedad común —en que la contingencia de incapacidad laboral transitoria o invalidez provisional, se gestiona por el Instituto Nacional de Previsión— no informa el Tribunal médico de la Comisión Técnica Calificadora, sino los Servicios Médicos del Instituto Nacional de Previsión. Asimismo informan preceptivamente al delegado de Trabajo sobre el desacuerdo de los trabajadores silicóticos en primer grado respecto al puesto de trabajo.

Los dictámenes lo son en relación con el carácter común o profesional de la enfermedad en caso de incapacidad laboral transitoria o de muerte cuando lo solicite la Gestora que debe reconocer el derecho. Asimismo, con respecto a la incapacidad para el trabajo que se exija para reconocer la condición de beneficiario o para causar prestaciones de la Seguridad Social o la condición de familia numerosa. Indudablemente, se trata de una competencia rogada con efectos vinculantes para quien pide el dictamen. A tenor del artículo 7.º de la Orden de 15 de abril de 1969, sobre invalidez, las Gestoras o Mutuas que hubieran reconocido en su día el derecho al subsidio por incapacidad laboral transitoria, no podrán negar la contingencia determinante al producirse la invalidez permanente.

Respecto a la vinculación a los dictámenes de quien les pide que entraña no sea posible modificar en vía contenciosa tal extremo, ello, según Sagardoy, no ocurre por incompetencia de la Magistratura —que es indudable según el artículo 1.º de la ley Procesal laboral—, sino porque quien pidió el dictamen no puede ir contra sus propios actos (23).

Por fin, señalaremos que, a nuestro juicio, y como dijimos en base al artículo 31.3 del Decreto, cabe la habilitación competencial por el Ministerio de Trabajo o Comisión Técnica Calificadora central para la actuación en concretos casos de las Comisiones Técnicas Calificadoras en cuanto Tribunales médicos. Tal ocurre, a nuestro entender, en el supuesto antes citado de reconocimientos a efectos de Convenios internacionales de la Seguridad Social.

B) *De las Comisiones Provinciales, Comarcales y Locales*

En relación con la competencia funcional de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales y Locales, ha quedado, sin duda, expuesta al estudiar la atribución competencial. Para perfilar el tema y siguiendo a

(23) Ver JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEBA: *Las Comisiones Técnicas Calificadoras*, citada, pág. 17.

Sagardoy (24), señalaremos que puede distinguirse entre los asuntos que resuelve la Comisión.

Decisiones.—Es la competencia fundamental. Entraña la declaración de contingencias, o sea, la calificación tanto en el aspecto fáctico como en el jurídico, como antes dijimos —con independencia técnica en el sentido ya explicado—, así como la declaración de responsabilidades, lo que entraña determinación de salario, fiscalización de períodos de carencia, etc., según dejamos expuesto.

Aparte el tema de invalidez, las Comisiones provinciales deciden acerca de la existencia o no de posibilidad razonable de recuperación y procedencia de las prestaciones —con resolución definitiva en supuestos en que conozcan en vía de impugnación contra decisiones de Gestoras, Mutuas o Empresas en supuestos de incapacidad laboral transitoria o invalidez provisional—. De las revisiones. De la existencia de lesiones no invalidantes con arreglo a baremo —sus resoluciones son definitivas—. De la denegación, anulación y suspensión del derecho por fraude o abandono de tratamiento. De la responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene, fijando el porcentaje de recargo.

Preparatorias.—Elevan a la Comisión Técnica Calificadora Central las propuestas de prórroga del período de observación en enfermedad profesional.

Cognoscitivas.—Señala Sagardoy la de estar informadas de la forma en que se llevan a cabo los procesos de recuperación si se declaró tal posibilidad. Sin embargo, tras la ley 24/1972, de 21 de junio, y el Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, se erradica tal facultad de las Comisiones Técnicas Calificadoras y atribuye al Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.

Podríamos añadir a tales funciones las:

Burocráticas, como elevar resúmenes periódicos de su actividad y efectuar funciones conexas con su actividad, elevar sugerencias al presidente de la central, etc.

Ordinatorias del procedimiento, dictando decisiones previas, resolviendo quejas, etc. A este respecto señalaremos que en el procedimiento de las Comisiones se atribuyen al presidente una serie de cometidos, como el de señalar las reuniones, acordar reconocimientos por vocales médicos, resolver recusacio-

(24) Ver JOSÉ ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA: *Las Comisiones Técnicas Calificadoras*, citada, págs. 13 y sigs.

ces, etc., así como al secretario, por ejemplo, recabar datos que no figuren en el expediente previo instruido por las Gestoras o Mutuas; mas tales atribuciones tienen mayor encaje en el tema de procedimiento que en el de la competencia de las Comisiones.

Por fin, señalaremos que cabe la habilitación competencial para el caso concreto de las Comisiones Técnicas Calificadoras provinciales, a tenor del artículo 11.3 del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, por el Ministerio de Trabajo o la Comisión Técnica Calificadora Central.

Por el interés que representa, reiteramos que, a nuestro juicio, de la ley 24/1972, de 21 de junio, y del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, y ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, se deduce una ampliación y una minoración en cuanto a las competencias de las Comisiones Técnicas Calificadoras, tanto provinciales como central.

Ampliación en relación con el tema de las sanciones por falta de medidas de seguridad e Higiene, como ya vimos. Asimismo, cabría entender se amplió su competencia a efectos de reconocimiento de las incapacidades permanentes totales cualificadas del 20 por 100, si bien tal ampliación es consecuencia más de la introducción de un nuevo supuesto de incapacidad que de otra cosa.

Disminución en cuanto, como ya dijimos, erradica de las Comisiones Técnicas Calificadoras las funciones cognitivas de estar informadas de los tratamientos de recuperación.

C) *De la Comisión Técnica Calificadora Central*

En relación con la Comisión Técnica Calificadora Central, según el artículo 8.º del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, y 8.º de la Orden de 8 de mayo de 1969, su competencia funcional se extiende a:

Resolver recursos de alzada contra resoluciones no definitivas de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales o Locales. Asimismo, resolver los recursos de alzada que se promuevan contra acuerdos de dichas Comisiones —ya estudiamos las diferencias entre acuerdos por falta de atribución funcional a que se refiere el artículo 41 de la Orden y los demás.

Resolver las propuestas de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales o Locales, sobre prórroga del período de observación para el estudio médico de las enfermedades profesionales — a él se refiere el artículo 131.1 de la ley General de la Seguridad Social y el 9.º del Reglamento de Prestaciones aprobado por Decreto 3.158/1966, de 23 de diciembre.

Como antes dijimos, la ley 24/1972, de 21 de junio, y el Decreto 1.646, de 23 de junio, erradican de las Comisiones Técnicas Calificadoras y encomien-

dan al Servicio de Minusválidos la facultad de conocer de los tratamientos de recuperación profesional de inválidos permanentes.

Como competencias burocráticas le corresponde conocer los resúmenes periódicos de la actividad de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales. Elaborar y remitir a la Dirección General de Seguridad Social, Memoria anual de actividades. Autorizar la publicación de datos relacionados con la actuación de las Comisiones. Efectuar funciones conexas o que les sean encomendadas por el Ministerio de Trabajo - surge aquí la posible habilitación competencial por parte del Ministerio a la Comisión Técnica Calificadora Central que podría tener importancia, verbigracia, en relación con la coordinación de actividades. No tiene sentido, tras la ley de Perfeccionamiento y Financiación de la Seguridad Social, 24/1972, de 21 de junio, y el Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, la función de propuestas al Ministerio, de medidas en orden a prestaciones recuperadoras, una vez que no les corresponde conocer de los procesos recuperatorios.

El presidente de la Central puede dirigir circulares interpretativas - respetando la independencia técnica de las Provinciales - y aprobar modelos y formularios (art. 4.º de la Orden).

Del artículo 11.3 del Decreto 3.186/1968, de 16 de agosto, sobre Comisiones Técnicas Calificadoras, se deduce la posibilidad de habilitación competencial por la Central, en asuntos concretos, a las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales.

Por fin, de las normas procedimentales surge la posibilidad de dictar resoluciones ordinatorias - decisiones previas— resolver quejas, etc., así como la atribución al presidente del señalamiento de reuniones, resolver recusaciones, acordar dictámenes de las ponencias, etc.

D) *Tratamiento jurídico de la competencia funcional*

Para terminar con el estudio de la competencia funcional, examinaremos su tratamiento jurídico en caso de conflicto.

Tratando la competencia funcional de distribuir las distintas atribuciones competenciales entre diversas Comisiones, por razón de lo que pudiéramos llamar grado jerárquico de las mismas, no cabe propiamente hablar de conflicto que no existe, sino que, como señala el artículo 13 de la Orden de 8 de mayo de 1969: «Si la Comisión Técnica Calificadora Central entendiese que le compete el conocimiento de un asunto que se tramite en una Comisión Técnica Calificadora Provincial, Comarcal o Local, le pedirá informe para que en un plazo de ocho días exprese las razones que haya tenido para conocer del referido asunto.

»Recibido el informe, la Comisión Técnica Calificadora Central resolverá lo procedente.

»Si una Comisión Técnica Calificadora Provincial, Comarcal o Local estimase que le compete el conocimiento de un asunto que se tramite ante la Central se limitará a exponer a la misma las razones que tenga para entenderlo así. La Comisión Técnica Calificadora Central, a la vista de lo expuesto, resolviera lo procedente.»

En el supuesto de que una Comisión Técnica Calificadora Provincial, Comarcal o Local reciba petición de informe de la Central a tenor del número 1 del artículo 13 proseguirá la tramitación del asunto, pero se abstendrá de dictar resolución en tanto la Comisión Técnica Calificadora Central no acuerde confirmar su competencia. No se computarán los períodos de suspensión dentro de los plazos de resolución del expediente.

Pese a que se habla de «resolver» por parte de la Comisión Técnica Calificadora Central, entendemos que formalmente han de ser acuerdos estas resoluciones, cual se deduce del artículo 14 de la Orden. Contra tales acuerdos no cabe recurso jurisdiccional a diferencia de lo que vimos ocurría en relación con los de atribución funcional propiamente dicha del artículo 41 de la Orden.

IX

COMPETENCIA OBJETIVA Y TERRITORIAL DE LAS COMISIONES. SU TRATAMIENTO JURÍDICO

Para terminar con el presente estudio nos resta tratar de la competencia objetiva y territorial, es decir, de los casos en que existiendo Comisión Técnica Calificadora del mismo grado y con la misma atribución competencial ubicadas en distintos lugares, se plantee cuál de las mismas debe conocer de un concreto asunto (competencia territorial) y de aquellos casos en que en un mismo lugar existe más de una Comisión con competencias diferentes por razón de la materia (competencia objetiva). Claro es que siendo la Comisión Técnica Calificadora Central única, no se plantean con respecto a ella problemas de competencia territorial.

En relación con la competencia objetiva, por razón de la materia, señalaremos que el artículo 11.4 del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, y 9.3 de la Orden de 8 de mayo de 1969, se establece que cuando en una misma provincia existan dos o más Comisiones Técnicas Calificadoras, de acuerdo con lo previsto en el número 2 del artículo 3.º del Decreto --es decir, porque

las características de algún sector laboral o la naturaleza de las contingencias aconsejen su creación por el Ministerio— se estará en cuanto se refiere a sus respectivas competencias a lo que se determine en la disposición que acuerde su creación —según el artículo 3.º del Decreto la norma creadora de tales Comisiones determinará la distribución de competencias entre las mismas—.

Concretamente dos Ordenes de 30 de junio de 1969 crearon en Asturias y León, respectivamente, una segunda Comisión Técnica Calificadora con competencia en cuantas materias estén atribuidas a las Comisiones Técnicas Calificadoras y se refieran a cualquiera de las actividades de la minería —la de Asturias—.

En relación con la competencia territorial se nos dice en el artículo 12 del Decreto 2.186/1968, de 16 de agosto, se repite en el 10 de la Orden de 8 de mayo de 1969: «Será Comisión Técnica Calificadora territorialmente competente para entender en las materias que se enumeran en el artículo anterior --que fija la atribución competencial de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales o Locales— la de la Provincia en la que tenga su domicilio el interesado, salvo cuando éste sea un trabajador en activo, en cuyo caso será competente la Comisión de la provincia en la que figure dado de alta en la Seguridad Social, si la empresa hubiera incumplido sus obligaciones al respecto la de la provincia en que hubiera debido producirse el alta.

«Cuando en una provincia coexisten dos o más Comisiones Técnicas Calificadoras de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.º del Decreto 2.186/1968 se estará, en cuanto se refiere a sus respectivas competencias territoriales a lo que se determine de la disposición que acuerde su creación.»

No es clara la inteligencia del precepto, pues distingue «interesado», «trabajador en activo», «trabajador que figure dado de alta» y lugar «en que hubiera debido producirse el alta».

A nuestro juicio la cuestión adquiere cierta claridad si se empieza por contemplar la situación del «trabajador en activo» para ver después la del «interesado».

Trabajador en activo lo será aquél que realiza una labor que le incluya en el campo de aplicación de la Seguridad Social y esté en la misma en situación de alta o deba estarlo. En tal caso la provincia en la que figure o debió figurar dado de alta, determinará la competencia territorial de la Comisión Técnica Calificadora Provincial, Comarcal o Local. Claro es que los supuestos de situaciones asimiladas al alta del artículo 95 de la ley General de la Seguridad Social y 20 de la Orden de Invalidez de 1969, suponen o bien un alta anterior o bien una situación antijurídica a cargo de la empresa.

Así las cosas :

Si el trabajador está en activo y en alta la Comisión competente será la de la provincia en que figure en alta.

Si el trabajador está en activo, pero no está afiliado y en alta — supuesto por desgracia demasiado frecuente en accidentes— será competente la Comisión de la Provincia en que hubiera debido producirse el alta.

En los supuestos de trabajador que no está en activo, sino en situación asimilada al alta o bien ni siquiera en tal situación —piénsese en supuestos residuales del SOVI— la competencia territorial vendrá determinada por su domicilio.

No existe jurisprudencia en relación con estos temas, por cuanto los problemas de competencia territorial terminan por acuerdo de la Comisión Técnica Calificadora Central, como luego veremos y contra tal acuerdo no cabe recurso.

En relación con el segundo párrafo transcrito, señalaremos que por sendas Ordenes de 16 de octubre de 1969 se crean las Comisiones Técnicas Calificadoras Locales de Melilla y Ceuta y que éstas ejercen su actividad en dicha plaza de soberanía, cuyo territorio por ende delimita su competencia.

Asimismo la Orden de 26 de junio de 1970, crea una segunda Comisión Técnica Calificadora en Barcelona, del mismo ámbito competencial territorial que la primera, distribuyéndose entre ellas los asuntos a tenor de las normas que dicte la Dirección General de la Seguridad Social. Lo mismo cabe decir en relación con Madrid, en que la Orden de 20 de septiembre de 1974 crea la segunda Comisión. Más que atribución competencial territorial hay turno de reparto.

Respecto a los posibles conflictos sobre competencia por razón de la materia y territorial, vienen reglados en los artículos 11, 12 y 14 de la Orden de 8 de mayo de 1969.

El artículo 11, a nuestro juicio, se refiere más a la falta de atribución competencial propiamente dicha antes estudiada, que a la falta de competencia objetiva o territorial y señala que las Comisiones Técnicas Calificadoras de Oficio o a instancia de parte podrán declararse incompetentes para conocer de los asuntos que les hayan sido planteados.

El artículo 12 se refiere a los conflictos de atribuciones según su título, pero en realidad lo hace a los conflictos en relación con la competencia territorial. Señala que la Comisión Técnica Calificadora Provincial que se estime incompetente, remitirá directamente el expediente con el acuerdo adoptado a la que considere competente, que decidirá sobre su competencia en plazo de ocho días. Si se considerare competente proseguirá el trámite; en otro caso

en plazo de tres días elevará el expediente con su informe a la Comisión Técnica Calificadora Central, que resolverá lo procedente. La Comisión Técnica Calificadora que se estime competente en un asunto que haya sido planteado ante otras, requerirá de inhibición a ésta, la cual decidirá acerca de su competencia en plazo de ocho días. Si se considerare incompetente, remitirá las actuaciones a la Comisión requirente en plazo de tres días; en otro caso elevará testimonio del expediente con su informe en igual plazo a la Comisión Técnica Calificadora Central que resolverá lo procedente — obsérvese que en el supuesto de requerimiento de inhibición se remite a la Central testimonio del expediente a diferencia del en que la Comisión Técnica Calificadora declina su competencia en otra lo que tiene la clara explicación, a nuestro juicio, de que en tales casos continúa la tramitación según el artículo 15.1 de la Orden —.

Según el artículo 15, en aquellos casos en que se plantee conflicto positivo la Comisión que hubiera recibido y rechazado el requerimiento de inhibición, proseguirá la tramitación del asunto hasta la fase de decisión final, pero se abstendrá de dictar ésta en tanto la Comisión Central acuerde, en su caso, confirmar la competencia de la Comisión actuante. No se computarán a efectos del plazo para resolver los períodos de suspensión de actuaciones tanto en el supuesto de inhibición cuanto cuando se produzca la remisión de actuaciones porque la Comisión en que se inició el asunto se considera incompetente.

Los acuerdos se notificarán a los interesados y comunicarán a las Comisiones Técnicas Calificadoras afectadas, dentro del plazo de los tres días siguientes al de su adopción. Los adoptados por las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales o Locales serán recurribles ante la Central en plazo de diez días. Los adoptados por la Central no serán recurribles.

Esta falta de recurso jurisdiccional establecida en el artículo 14, ya hemos dicho que se refiere, a nuestro juicio, a los acuerdos en que presupuesta la atribución competencial, se decide sobre la competencia por razón de grado, a tenor del artículo 13 y por razón de la materia o territorio del artículo 12, mas no a aquellos que declaran la falta de atribución competencial del artículo 41, que se equiparan a resoluciones.

Para terminar por completo, señalaremos un tema curioso cual es el de que sean, no las Comisiones, sino las Gestoras o Mutuas que coadyuvan en el procedimiento ante las mismas, instruyendo expedientes previos, quienes estimen que no les corresponde hacerlo, dada la contingencia. En tal caso — asimilable al planteamiento de un problema de competencia objetiva por razón de la materia — el artículo 19 de la Orden de 8 de mayo de 1969, en su último párrafo establece que dicha Gestora o Mutua — en que el intere-

sado presentara escrito de iniciación— lo pondrá en conocimiento de la Comisión Técnica Calificadora competente, mediante escrito razonado que deberá remitir a la Comisión acompañado del de iniciación, dentro de los tres días siguientes a aquél en que recibió éste. Entendemos, aunque no lo dice el precepto, que la Comisión decidirá si la Mutua o Gestora debe o no instruir expediente. Sin embargo, tal tema más que de competencia propiamente dicha lo es de procedimiento.

JOSÉ MARÍA ALVAREZ DE MIRANDA Y TORRES