

# LA JURISDICCION LABORAL. SU COMPETENCIA Y SUS ORGANOS. EL MINISTERIO FISCAL

por Mamerto CEREZO ABAD

Fiscal de la Sala VI del Tribunal Supremo

## I. DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA

Está muy generalizado concebir al Fiscal contemplando una sola de sus facetas —la de su actividad en el proceso penal—, tal vez porque sea más espectacular. La verdad es que la misión del Ministerio Fiscal es amplísima y que ejerce gran variedad de funciones.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (de 15 de septiembre de 1870) le comprendía en su articulado y le definía asignándole las funciones fundamentales siguientes: 1.ª Velar por la observancia de la Ley Orgánica y de las demás referentes a la organización de los Juzgados y Tribunales. 2.ª Promover la acción de la Justicia en cuanto concierne al interés público. 3.ª Representar al Gobierno en sus relaciones con el Poder Judicial (artículo 763).

El Estatuto del Ministerio Fiscal (de 21 de junio de 1926) le independiza y reproduce, casi literalmente, como misión esencial suya, las tres funciones citadas y añade: «procurando siempre imparcialmente el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social» (art. 1.º).

Y el Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal (de 27 de febrero de 1927, refundido el 21 de febrero de 1958) agrega: que «tiene a su cargo la misión de cuidar de que se administre pronto y cumplidamente la Justicia» y, en todo caso, será misión principal suya «velar por la pureza del procedimiento» (arts. 1.º y 5.º).

Así pues, el tema se ha de limitar a considerar al Ministerio Fiscal como un órgano del Estado al servicio de la Justicia, concretando en la Jurisdicción Laboral las misiones que, en general, tiene asignadas como fundamentales y esenciales suyas, si aparecen ejercidas, y, en su caso, por quién y cómo.

## II. EXPOSICIÓN SUCINTA DE LA REALIDAD JURÍDICA EN ESPAÑA

De la definición del tema destaquemos ahora que al Ministerio Fiscal se le asigna como misión esencial la de procurar siempre, imparcialmente, «la satisfacción del interés social».

«Lo social», la «Justicia Social» y la protección del «interés social» son postulados preeminentes de nuestro ordenamiento jurídico actual.

Las Leyes Fundamentales del Reino los señalan como dogmas de nuestro orden político y jurídico, así: La Ley de Sucesión proclama que España es un Estado «social»; el Fuero del Trabajo es un código de principios y de protección de «intereses sociales»; el Fuero de los Españoles reproduce las principales directrices del anterior, y la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, síntesis de los dos Fueros, remite al «ideal cristiano de la *justicia* social reflejado en el Fuero del Trabajo» (Principio IX).

La Legislación derivada de tales postulados y protectora del «interés social» es hoy tan abundante en España que, por ser notorio el hecho, exime de reseñarla.

La «Justicia Social», en lo orgánico, aparece reflejada, constitucionalmente, mediante la creación de la Jurisdicción Laboral, pues una Ley Fundamental —el Fuero del Trabajo— establece que esta función de justicia corresponde al Estado y que para ejercerla se creará una nueva «*Magistratura del Trabajo*» (Declaración VII), norma fundamental que desarrolla la Ley Orgánica de la Magistratura del Trabajo (de 17 de octubre de 1940) y otras disposiciones complementarias.

En la Organización de la Jurisdicción Laboral, el legislador se olvidó del Ministerio Fiscal; extraño olvido, pues se trata de una Jurisdicción Especial, o especializada, con misión de enjuiciar los conflictos de la rama social del Derecho, donde tan en juego se ponen el orden jurídico social, los intereses sociales y, en suma, la «justicia social», causa y fundamento de su creación, y cuya satisfacción es misión específica del Ministerio Fiscal.

\* \* \*

Las funciones del Ministerio Fiscal, en toda clase de Tribunales de Justicia, tienen tan poderosa realidad que fuerzan a que sean ejercidas por alguien; al carecer la Jurisdicción Laboral de órgano propio con misión especial de ejercerlas, el legislador apenas miró a que existía ya ese órgano creado en la institución del Ministerio Fiscal, con sus dos notas características: la unidad y la dependencia jerárquica, y ello dió lugar a la disgregación de esas funciones, la ruptura de la unidad y la desaparición de la dependencia jerárquica.

La realidad jurídica actual es que las funciones fiscales, en la Jurisdicción Laboral, se hallan distribuidas entre el propio Ministerio Fiscal, los órganos de la administración del Estado, el Instituto Nacional de Previsión, los Magistrados del Trabajo, la Organización Sindical y ¡hasta el Ministerio de Obras Públicas!

A) *El Ministerio Fiscal*.—Podía ejercer todas sus funciones, pues su Estatuto establece la norma general de su intervención en cuantos pleitos afectan a «intereses so-

ciales» (art. 2.º, núm. 4.º) y su Reglamento da la orientación general a seguir cuando intervenga «para velar por un interés público o social» (art. 5.º); la verdad es que está ausente en la primera instancia y sólo ejerce algunas en suplicación y Casación, así:

a) *Por atribución directa:* El Procedimiento Laboral (de 17 de enero de 1963) le menciona: en el recurso de *SUPPLICACION* —para informar sobre competencia por razón de la materia y notificarle todas las sentencias del Tribunal Central del Trabajo— (arts. 157 y 163); en el recurso de *CASACION* —para informar sobre su procedencia o improcedencia y para formularle, si tres Letrados de oficio no encontraren motivo para hacerlo y él sí— (arts. 177 y 178); en el recurso de *EN INTERES DE LA LEY* —para plantearle— (art. 189).

b) *Por reenvío:* El mismo texto legal reenvía a la Ley de Enjuiciamiento Civil y a la de Conflictos Jurisdiccionales para los casos en que ha de intervenir el Ministerio Fiscal, que son: las *cuestiones jurisdiccionales y de competencia* (arts. 3.º al 8.º del Procedimiento Laboral en relación con los 81, 82, 89 y 90 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y los 9.º, 10, 18, 19, 22, 27, 38, 39 y 44 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 1948), y en el recurso de *REVISION* (art. 193 del Procedimiento Laboral en relación con los 1.802 y 1.803 de la Ley Procesal Civil).

c) *Por extensión:* En la práctica, siempre que tiene ocasión y aunque no esté especificado en el Procedimiento Laboral, extiende sus dictámenes a todas las cuestiones que afectan al orden público, al interés social o a la pureza del procedimiento, pudiendo, incluso, la nulidad de la sentencia de instancia o su rectificación de oficio.

B) *Los órganos de la Administración del Estado.*—Una de las funciones más típicas del Fiscal es la de promover la acción de la Justicia ante los Tribunales, sin que pueda sustituirle ninguna Autoridad gubernativa; en la Jurisdicción Laboral, esta facultad la tienen conferida diversos órganos de la Administración del Estado, que la ejercitan mediante las llamadas «demandas de oficio» (arts. 119 al 122 del Procedimiento Laboral).

C) *El Instituto Nacional de Previsión.*—El Tribunal Supremo le ha reconocido funciones de Fiscal al defender en juicio el «interés social», diciendo que, como organismo estatal o paraestatal, tiene como misión genérica la de garantizar la seguridad social de los productores y ampararlos en su infortunio (S. de 7 de noviembre de 1962), añadiendo que esta misión social, en buenos principios, es connatural a la institución del Ministerio Público y habría de ser privativa del mismo, pero que en tanto siga el Ministerio Fiscal ausente de la instancia y con función harto recortada en la Suplicación y en la casación, no puede quedar abandonado tan indispensable oficio que, por ahora, viene cumpliendo con laudable celo el Instituto Nacional de Previsión (Auto de 10 de enero de 1964).

D) *El Magistrado de Trabajo.*—En los procesos de la Magistratura Especial de Previsión Social ejerce funciones del Fiscal el Magistrado de Trabajo instructor del expediente, quien formula un informe semejante a unas conclusiones fiscales y las eleva al Magistrado Especial para que falle el asunto.

En las «demandas de oficio» el Magistrado de Trabajo es Fiscal y Juez, pues el órgano administrativo que insta, luego permanece al margen del proceso, se puede tramitar con ausencia total de «partes» y hasta contra la voluntad de éstas, porque no valen ni su renuncia ni pactos privados.

E) *La Organización Sindical*.—Ejerce una actividad de asistencia jurídica a través de sus Letrados de las Sesiones Sociales y de los Servicios Jurídicos— que, en ciertos casos, implica la defensa del «interés social».

F) *El Ministerio de Obras Públicas*.—El Procedimiento Laboral le confiere la facultad de pedir al Ministerio de Trabajo la suspensión del procedimiento judicial instado sobre determinadas reclamaciones de los agentes ferroviarios, que el Ministerio de Trabajo puede acordar (art. 127).

### III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS Y DOCTRINALES

Las posiciones doctrinales acerca de si el Fiscal es o no es necesario en la Jurisdicción Laboral son, en general, o negativas o indiferentes.

La verdad es que el problema no se ha abordado con atención y profundidad.

La falta de Fiscal en la Jurisdicción Laboral puede tener una explicación histórica, pero ello no la justifica.

Cuando los litigios de carácter social carecían de jurisdicción propia, se ventilaban en la Jurisdicción Civil, donde el Fiscal podía intervenir como en pleito que afectara al «interés público».

La aparición de los Tribunales Industriales —para conocer de las «reclamaciones civiles» y accidentes del trabajo— y de los Consejos de Conciliación y Arbitraje Industriales —para entender en huelgas, paros y cuestiones de grupo— (Ley de 19 de mayo de 1908); más tarde la creación de los Comités Paritarios (Decreto-Ley de 26 de noviembre de 1926) y su sustitución por los Jurados Mixtos (Ley de 27 de noviembre de 1931) —asumiendo funciones normativas, inspectoras, conciliatorias, arbitrales y jurisdiccionales—, alejaron al Fiscal de estas jurisdicciones.

La actual Jurisdicción del Trabajo (Ley de 17 de octubre de 1940) nació para sustituir a los Tribunales Industriales y Jurados Mixtos, pero limitada a resolver los que llamó «conflictos individuales» y a juzgar y sancionar determinados actos laborales, quedando al margen de lo jurisdiccional los llamados «conflictos colectivos», en los que el interés social es manifiesto, y de aquí el olvido del Fiscal.

El último Texto de Procedimiento Laboral (de 17 de enero de 1963) somete a la Jurisdicción del Trabajo los «conflictos colectivos», con lo que ya no tiene explicación razonable que el Fiscal siga siendo ignorado en esta Jurisdicción.

El Decreto de Gobernadores Civiles (de 10 de octubre de 1958) da pie a que el Fiscal dictamine en asuntos gubernativos referentes a derechos político-sociales y a conflictos laborales que trasciendan al orden público, con lo que puede darse el contrasentido de que, llevados esos asuntos a la Magistratura del Trabajo, no haya en ella Fiscal que defienda el criterio sostenido ante la Autoridad gubernativa.

La desdichada cuestión procesalista de si el Fiscal es o no es «parte» en los procesos también ha influido para desplazarle de la Jurisdicción Laboral.

La razón para prescindir del Fiscal en esta Jurisdicción es que se entiende el proceso laboral como una mera contienda civil en la que se discuten derechos cuyo único fondo son los intereses particulares de los contendientes, olvidando que aun en la Jurisdicción

Civil, en la que la generalidad de los procesos son así, el Ministerio Fiscal está presente, sin que tenga nada que ver con el concepto de «parte».

Pero es que el fundamento de la Jurisdicción Laboral, como Jurisdicción especial, o especializada, radica en que la rama social del Derecho plantea y regula, con peculiaridad propia, problemas íntimamente ligados al «interés social», del cual derivan los «intereses particulares» que en esta Jurisdicción se ventilan, por lo que en el fondo de todo pleito laboral yace, de forma más o menos acusada, pero cierta, el «interés social», y si éste ha de tener quien procure su satisfacción, la intervención del Fiscal es inexcusable.

El Fiscal nunca es una «parte» en los procesos, es algo distinto y algo más que las «partes»; ante todo es un órgano del Estado integrante de la propia Jurisdicción a que pertenece y en cuyas funciones participa con atribuciones y deberes ajenos a todo concepto de «parte»; por encima de cualquier cometido que pueda darle remota semejanza con la idea de «parte», su fundamento y sus misiones esenciales le alejan de ella, así: velar por la observancia de las normas orgánicas de Juzgados (léase Magistraturas de Trabajo) y Tribunales (léase Tribunal Central de Trabajo y Sala 6.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo), representar al Gobierno, actuar en pro del «interés público», mantener el orden jurídico y procurar la satisfacción del «interés social», no cabe en ese estrecho concepto de «parte» con que se le suele mirar por alguna tendencia doctrinal.

El «interés social» clama por su defensa ante la Jurisdicción Laboral.

La Organización Sindical se hizo eco de este clamor y en sus dos primeros Congresos Nacionales de Trabajadores acusó la necesidad de atenderle; en las Conclusiones del II (celebrado del 6 al 10 de marzo de 1951) expuso: que en lo contencioso-laboral se sentía más que en otras jurisdicciones la necesidad de que la Sociedad se hallara presente en el procedimiento para asumir la defensa del «interés general»; que el propio «interés social» exigía que fueran promovidas acciones ante la Magistratura del Trabajo y que el más exacto cumplimiento de las leyes, reglamentos, ordenanzas y toda clase de disposiciones laborales, la integridad de los derechos protegidos y las obligaciones en ellas consignadas precisaban ser movidas socialmente.

Para representar a la sociedad, velar por el orden jurídico-laboral y promover acciones en «interés social» pedían al Poder Público la creación de los «Promotores Sociales» o Fiscales del Trabajo. No olvidaban que para ejercer las funciones que asignaban al «PROMOTOR SOCIAL» ya estaba creado el Ministerio Fiscal; a él aludían y pretendían sustituirle.

Los textos legales vigentes, al establecer tan vigorosamente la protección del «interés social», abonan la necesidad de defenderle «judicialmente», y lo verdaderamente extraño es que todavía no se haya organizado su defensa ante los Tribunales de la Justicia Laboral.

Tal vez sea la causa de que, más que un derecho concreto, es un principio dogmático constitucional y su efectividad, mediante el ejercicio de acciones y excepciones, tropieza con la doctrina de que las normas constitucionales requieren ser desenvueltas por otras disposiciones legales que las concreten.

Esta tesis, profundamente arraigada, es doctrinalmente inexacta, jurídicamente contraria a nuestro derecho positivo y prácticamente dañosa.

No entramos a demostrar estos asertos porque nos desviarían del tema y porque si alguna duda pudo existir respecto a la efectividad del «interés social» que inspira nuestros Fueros, desapareció con la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, que contiene una parte dispositiva de inexcusable cumplimiento para todos los órganos y autoridades y declara que «serán nulas» las leyes y disposiciones que vulneren o menoscaben los principios proclamados en esta Ley Fundamental del Reino, parte dispositiva que alcanza también a los Tribunales de Justicia.

La mera exposición del fraccionamiento de la unidad del Ministerio Fiscal con la dependencia jerárquica de quienes ejercen sus funciones y la dispersión de éstas, basta para que constituya, por sí sola, una acerba crítica. Pero veamos rápidamente las que sugiere cada uno de los participantes en ellas.

a) *El Ministerio Fiscal*: Ausente en la primera instancia, no puede formular petición alguna, aportar pruebas ni interponer recursos.

Las *abstenciones* del Magistrado por razón de la materia son auténticas cuestiones jurisdiccionales, pero se vienen resolviendo sin oír al Ministerio Fiscal, pese a que la Ley de Enjuiciamiento Civil lo establece expresamente en precepto general (art. 74), es supletoria en la Jurisdicción Laboral (Disposición final 1.<sup>a</sup> del Procedimiento Laboral) y el Estatuto del Ministerio Fiscal lo reitera (art. 2.<sup>o</sup>, núm. 2.<sup>o</sup>).

El Fiscal puede formalizar el recurso de *casación* en favor del recurrente, si tres Letrados de oficio no lo hicieren; en el de *suplicación* no hay remedio análogo.

En *casación* tiene oportunidad para informar si procede la suplicación y para pedir la nulidad de las sentencias por vicios procesales; en *suplicación* no tiene ocasión de hacerlo y se dan los mismos casos.

La Jurisdicción Laboral tiene hoy competencia para conocer de los «conflictos colectivos», cuya trascendencia para el interés público y social es notoria; pues el Fiscal no interviene ni en primera instancia, ni en alzada, ni en revisión.

b) *La Administración del Estado*: Resuelve asuntos de carácter laboral o social y el control jurisdiccional sobre estos actos le ejercen dos jurisdicciones:

La Contencioso-Administrativa, en que la Administración es defendida por su Abogado, que generalmente es el Abogado del Estado, pero, sea el que sea, no es el Ministerio Fiscal.

La Laboral, en la que no suele intervenir el Abogado del Estado para defender la resolución administrativa, ni hay Fiscal que apoye el interés social en ella implícito.

El Abogado del Estado defiende, en todo caso, la posición adoptada por la Administración en su resolución, que puede no coincidir con el «interés social».

En las «*demandas de oficio*» ya se indicó que el órgano administrativo que las formula no actúa después en el proceso, quedando éste a merced del «impulso» del Magistrado de Trabajo.

El desplazamiento del Fiscal de todas estas contiendas produce la consecuencia de que la defensa del «interés social» viene a quedar en manos de aquel particular en quien se dé la feliz coincidencia de que su interés personal esté identificado con el «interés social» o, lo que es peor, que quede totalmente abandonada.

c) *El Instituto Nacional de Previsión*: Su intervención queda limitada a los seguros.

sociales, de los que es gestor; quedan fuera de su alcance todas las demás cuestiones en las que también campea el «interés social».

Aunque no es una institución lucrativa, tiene interés propio en el asunto; a sus Cajas van los capitales constituídos para devengar rentas indemnizatorias o es entidad aseguradora o es órgano administrativo que resuelve. En suma, no actúa «imparcialmente», como ha de ser la actuación del Fiscal.

d) *El Magistrado de Trabajo*: En los procesos sobre previsión social, el instructor-fiscal termina su actuación al elevar los autos al Magistrado Especial y no tiene posibilidad de recurrir la sentencia que éste dicte.

En el «procedimiento de oficio» el Magistrado de Trabajo puede serlo todo: Instructor del expediente, parte y Fiscal que aportan pruebas y piden pronunciamientos, Juez que falla y ejecutor de lo fallado; originalísimo procedimiento que no hace falta criticar.

e) *La Organización Sindical*: Integrada por Empresarios, Técnicos y Obreros, tenía que ser neutral en las contiendas surgidas entre sus miembros, lo que sólo sucede en la fase conciliatoria del conflicto; planteado éste ante la Magistratura de Trabajo, la mecánica procesal impone a los Letrados de los Servicios Jurídicos Sindicales la necesidad de adoptar la defensa de una de las partes o abstenerse de intervenir, con lo que el «interés social» queda «soterrado por los intereses particulares», según expresión de las citadas Conclusiones del II Congreso Nacional de Trabajadores.

f) *El Ministerio de Obras Públicas*: La independencia judicial es principio básico para una recta administración de justicia; está consagrada en la Ley de Principios Fundamentales como derecho de los españoles (Principio IX), legalmente protegido, celosamente guardado por Jueces y Tribunales y respetado por todas las demás Autoridades, que, de estimarlo necesario o conveniente, acuden al Fiscal para que, en su función de representante del Gobierno en los Tribunales de Justicia, formule las peticiones correspondientes.

El artículo 127 del Procedimiento Laboral —facultando al Ministerio de Obras Públicas para pedir y al de Trabajo para decretar la suspensión del procedimiento judicial— quebranta el principio de la independencia judicial y ha de estimarse que es *nulo de pleno derecho*, por infringir una Ley Fundamental del Reino, por ser contrario al orden jerárquico establecido y disponerlo expresamente tanto la Ley de Principios Fundamentales (art. 3.º), el Fuero de los Españoles (art. 17) y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (arts. 23 al 28).

#### IV. CONCLUSIONES

1.º El Ministerio Fiscal es un órgano del Estado al servicio de la Justicia que forma parte integrante de la Jurisdicción Laboral.

2.º Con sus peculiares notas de unidad y dependencia jerárquica, ejercerá en la Jurisdicción Laboral los cometidos y funciones que por sus Leyes Orgánicas y disposiciones reglamentarias le estén confiadas, en general.

3.º Su misión especial en la Jurisdicción Laboral es procurar siempre, imparcialmente, la satisfacción del interés social, en cualquier instancia o trámite del asunto.

