

# TRIBUNAL SUPREMO, SALA VI.—CUESTIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

## SUMARIO :

- I. *Filiación ilegítima y Seguridad Social*: El derecho de los hijos ilegítimos a las prestaciones de orfandad por muerte en accidente de trabajo.—II. *Sobre la ejecutividad de las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras*.

## I

### FILIACION ILEGITIMA Y SEGURIDAD SOCIAL

#### EL DERECHO DE LOS HIJOS ILEGÍTIMOS A LAS PRESTACIONES DE ORFANDAD POR MUERTE EN ACCIDENTE DE TRABAJO

Sentencia de 6 de mayo de 1974, n. 2.114:

1. Un trabajador muere en accidente de trabajo dejando viuda y un hijo de su matrimonio legal con ésta. Dejando, asimismo, otros cinco hijos de su unión con M.<sup>a</sup> Jesús L. J.

Ante tal evento, tanto doña Antonia R. L. como doña M.<sup>a</sup> Jesús L. J. presentan demanda ante la Magistratura de Trabajo en reclamación de las correspondientes prestaciones contra la Mutua Patronal de Asistencia Médica.

2. La Magistratura de Trabajo dicta sentencia estimando las pretensiones de las demandantes en el sentido de reconocer pensiones de orfandad tanto al hijo legítimo como a los ilegítimos del causante. Por el contrario, no se estima el derecho de la viuda a la correspondiente pensión de viudedad en base a la falta del requisito de convivencia con el cónyuge difunto.

3. Contra dicha sentencia la Mutua Patronal y doña Antonia R. L. interponen sendos recursos ante el Tribunal Supremo, el cual desestima las pretensiones de los recurrentes, en base a las siguientes argumentaciones:

«Que el Reglamento General de Prestaciones de 23 de diciembre de 1966 —artículo 37— y la Orden de 13 de febrero de 1967 —artículo 16—, reconocen como beneficiarios de la pensión de orfandad a los hijos legítimos, legi-

timados y naturales reconocidos del causante, sin aludir a los ilegítimos con quienes no concurre la cualidad de naturales, con lo que parece excluir a éstos del derecho a pensión; problema ya resuelto por esta Sala en su sentencia de 1 de abril de 1972, que declaró son tales hijos ilegítimos beneficiarios de la pensión, pues del artículo 51 del Reglamento de Accidentes de Trabajo así se deduce por ser descendientes con derecho a alimentos, de acuerdo con los artículos 139, 143 y 845, párr. 1.º del Código civil; titularidad de un derecho a pensión de orfandad que no ha desaparecido bajo la vigencia de la ley de Seguridad Social, porque este nuevo Ordenamiento no tiene carácter regresivo, según reiteradamente ha declarado esta Sala y de modo paladino se reconoce en la disposición final 9.ª de la ley 24/1972, de 21 de junio...»

«Que el artículo 162, 1 de la ley de Seguridad Social, texto articulado 1, reconoce derecho a pensión de orfandad a los hijos del causante, sin otras especificaciones; posteriormente, los artículos 37 del Reglamento y 16 de la Orden, ya mencionados, a la vocación genérica "hijos del causante" hecha por la ley, agregan unas notas especificadoras —"legítimos, legitimados, naturales reconocidos, adoptivos"— que de ser entendidos en su literalidad excluyente de los demás hijos silenciados, privaría a los ilegítimos no naturales de un derecho que la legislación anterior les reconocía, marginándoles con olvido de "razones generales de humanidad y justicia" según dice la sentencia de 1 de abril de 1972, razones humanitarias que fueron tenidas en cuenta por el legislador al desarrollar el Sistema de Seguridad Social, como muestra la Orden de 28 de diciembre de 1966, sobre protección de la familia, cuyo artículo 12, bajo el que transparece el 140, 3.º del Código civil, reconoce derecho a la asignación por nacimiento de hijos a las mujeres trabajadoras "cualquiera que sea la condición legal del hijo nacido".»

4. La naturaleza de la filiación en los distintos Seguros Sociales antes de la ley de Bases de 1963. Especial consideración del régimen de Accidentes de Trabajo de 1956.

La naturaleza de la filiación se ha tenido presente, de siempre, por la Seguridad Social a los efectos de extender su protección discriminadamente a los hijos de los trabajadores sólo en la medida en que su filiación correspondiera a determinadas categorías prefijadas por el legislador; partiendo de la idea, generalizada en nuestro ordenamiento, de que no era lo mismo a la luz del derecho un hijo legítimo que otro natural reconocido, ni, mucho menos, un ilegítimo en sentido estricto (1).

En efecto, en el ámbito del Derecho común, el hijo ilegítimo carece de *status* de filiación y sólo posee ciertos derechos (restringidos) a los alimentos indispensables para la subsistencia, viéndose privado de otros derechos básicos reconocidos al hijo legítimo —e incluso, parcialmente, al natural reconocido— tales como el derecho al nombre (2),

(1) Cuando se utiliza el término hijos ilegítimos sin más, hay que entenderlo con el alcance que posee en los artículos 139 y siguientes del Código civil.

(2) Privación de derecho que, sin embargo, se ve mitigada en sus consecuencias por una *praxis* registral que se suele mostrar tolerante a registrar al nacido con los apellidos que le sugiere la madre o quien lleve a cabo tal acto de registro.

los derechos hereditarios y los derivados de la patria potestad. Sin que los esfuerzos iniciados por la segunda República, a partir del propio tenor Constitucional (arts. 25 y 43), de poner fin a dicha discriminación jurídica produjera efecto alguno, a salvo de la modesta reforma operada en materia de inscripción en el Registro. A este respecto sigue, pues, vigente la normativa del Código civil, según fuera redactada en 1889, mitigada de algún modo por los intentos de flexibilización contenidos en algunas resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado al aplicar dicha normativa.

• • •

La consideración de la existencia de hijos, y consecuentemente el juego de la filiación según su naturaleza, tiene repercusiones en el marco de la Seguridad Social en tres órdenes de contingencias (y prestaciones): asistencia sanitaria, en la delimitación de los beneficiarios de la misma, protección a la familia, en la configuración de los hijos que dan derecho a las prestaciones correspondientes, y muerte y supervivencia, tanto si dicha muerte tiene un origen común como profesional, en la determinación de los sobrevivientes con derecho a las prestaciones que en cada caso se establezcan.

La Seguridad Social contempla por vez primera a los hijos como eventuales titulares del derecho a prestaciones (o indemnizaciones) en la propia ley de Accidentes de trabajo de 1900, al regular las indemnizaciones derivadas de la muerte del trabajador en accidente, reconociéndoles a dichos hijos derecho a las mismas, pero sólo en cuanto que tuvieran la condición de legítimos —aparte de otros requisitos que se consignaban en la referida normativa— (3).

La ley de Accidentes de trabajo de 10 de enero de 1922 supone un notorio avance dentro de esta evolución, disponiéndose en ella por vez primera que los hijos naturales reconocidos podían ser beneficiarios de las prestaciones correspondientes por muerte

---

(3) No obstante, ha de tenerse presente cómo en el artículo 10 de la propia ley se prevé la posibilidad de que el patrono otorgue, en vez de las indemnizaciones establecidas en el artículo 5.º, pensiones vitalicias. Y, así, se dice en el número 1 de dicho artículo 10 que éstas consistirán en una suma igual al 40 por 100 del salario anual de la víctima «pagadera a la viuda, hijos o nietos menores de dieciséis años». Aunque pudiera pensarse que el concepto de hijos venía referido a los legítimos a que hace mención el artículo 5.º, el Tribunal Supremo con un criterio altamente progresivo pronto salió al paso de interpretación, afirmando, en sentencia de 12 de mayo de 1915, como «la nota característica de las leyes sociales es obedecer a distintos principios de los que regulan las insuficientes disposiciones que en la materia tiene dictadas en el Derecho civil privado, y así carece de aplicación el precepto del artículo 944 del Código, porque cuando la ley sobre Accidentes del Trabajo quiso exigir la condición de la legitimidad a los parientes con derecho a indemnización en los casos del artículo 5.º de la misma, lo dijo expresamente, como ocurre en el número 2 del artículo 10, deduciéndose, por tanto, que cuando la omite no la requiere: doctrina, además, fundada en que la razón del beneficio concedido es idéntica, porque igual obligación tenía el obrero siniestrado de mantener a su padre, ora fuera natural, ora legítimo, conforme a los números 2.º y 4.º del artículo 143 del mencionado Código». Vid. en A. GARCÍA ORMAECHEA: *Legislación de Accidentes del Trabajo en la industria y en la agricultura*, Madrid, 1936, pág. 77.

del accidentado. Así, se decía, si el accidente produjere la muerte del obrero, el patrono quedará obligado «a indemnizar a la viuda, descendientes legítimos (4) o naturales reconocidos...» y a los adoptivos y prohijados o acogidos.

Posteriormente, el Código de Trabajo de 1926, en su artículo 161, va a limitarse a reproducir la fórmula empleada por la ley de 1922, protegiendo a los hijos «legítimos, naturales reconocidos, adoptivos y prohijados acogidos...», fórmula en la que también van a reincidir el artículo 8.º del texto refundido de Accidentes de Trabajo de 8 de octubre de 1932 y el 29 de su Reglamento. Asimismo, en el TRAT en la Agricultura de 25 de agosto de 1931 y en su Reglamento (arts. 71 y 73, respectivamente) se van a considerar beneficiarios a los hijos legítimos y naturales reconocidos.

Hasta aquí, y muy resumidamente, la influencia de la filiación a la hora de la protección de los hijos en materia de accidentes de trabajo, históricamente la única contingencia que contemplaba a dichos hijos en el ámbito de los Seguros Sociales hasta el momento de estallar la guerra de 1936.

Con el nuevo régimen, y la consiguiente reforma constitucional, vuelve a desaparecer la declaración formal de que la filiación no podrá ser causa de discriminación en el ordenamiento español. Las leyes Fundamentales que sucesivamente van apareciendo guardan silencio sobre este tema.

A partir de este momento, analizaremos la evolución del alcance de la filiación en los tres ámbitos a que hicimos referencia anteriormente, según van creándose los correspondientes Seguros Sociales.

En el marco de la asistencia sanitaria, el Seguro Obligatorio de Enfermedad, creado por ley de 14 de diciembre de 1942, acoge como beneficiarios a los «descendientes» del asegurado (artículo 8.º), lo que permitía pensar, siguiendo un criterio progresivo, que todos los hijos, cualquiera que fuese su filiación, podían beneficiarse de este Seguro. Por su parte, en el artículo 20 del Reglamento del SOE, aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943, se protege junto a los descendientes a los hijos adoptivos del causante.

En lo que se refiere a la protección a la familia, la ley de Bases de 18 de julio de 1938, de Subsidio Familiar, establece que se tendrá derecho a una ayuda mensual por los «hijos o asimilados a ellos que vivan a su cargo y en su hogar...». Parece claro que lo que se pretendía con esta ley era proporcionar una ayuda ante la carga económica que suponían los hijos. De ahí, la necesidad de la convivencia y dependencia económica como requisitos para tener derecho a esta prestación. Curiosamente, sin embargo, el Reglamento de 20 de octubre de 1938 limita cualitativamente el subsidio establecido por la ley en razón a la naturaleza de la filiación, habiendo de entenderse —según el artículo 11 de dicho Reglamento— por hijo o asimilado, los «hijos legítimos, naturales reconocidos y los de su cónyuge...», protección que se causa por estos últimos en cuanto que también dependen económicamente de la nueva comunidad familiar.

---

(4) Como recuerdan J. HINOJOSA y R. ESPEJO, los hijos ilegítimos han de entenderse asimilados a los legitimados, a estos efectos vid. *La nueva ley de Accidentes del trabajo de 10 de enero de 1922*, Imp. Toroucher, Valencia, 1922, pág. 182.

Por su parte, la Orden de 29 de marzo de 1946, reguladora del plus familiar, limitaba el concepto de hijo —a los efectos de la percepción de dicho plus— al «legítimo, legitimado o adoptivo de cualquiera de los cónyuges...» (art. 8.º). Es decir, quedaban fuera de esta protección los hijos naturales reconocidos, los cuales, sin embargo, como acabamos de ver, daban derecho al subsidio familiar. Por cierto, que en el citado precepto se dice que «los restantes lazos de parentesco a que este artículo se refiere habrán de tener siempre un origen legítimo...».

Finalmente, cabe resaltar cómo en la ley de 1 de agosto de 1941 de Protección a las Familias Numerosas, se configura el concepto de familia numerosa a los efectos de dicha normativa como «la compuesta por el cabeza de familia y cinco o más hijos legítimos o legitimados». Definición que se recoge asimismo en el Reglamento de 16 de octubre de 1941.

Por fin, en el ámbito del aseguramiento de la muerte y la supervivencia, la existencia de hijos sobrevivientes al asegurado muerto como consecuencia de riesgos comunes fue inicialmente objeto de una tímida protección por la ley de 23 de septiembre de 1939 que aplicaba la ley de Subsidios familiares a las viudas y huérfanos de trabajadores. En dicha ley, sin embargo, la delimitación de los beneficiarios se realizaría con remisión al propio régimen de subsidios familiares.

Por su parte, la protección complementaria a los huérfanos (y viudas) que lleva a cabo el Mutualismo laboral viene referida a los «hijos legítimos, legitimados, naturales reconocidos y adoptivos del causante», según dispone el artículo 89 del Reglamento General del Mutualismo de 10 de septiembre de 1954.

\* \* \*

Un paso decisivo dentro de la evolución que estamos realizando lo constituye la *Legislación de Accidentes de Trabajo de 1956*, la cual resultaría revolucionaria en cuanto toca al tema que contemplamos, esto es, la consideración del hijo ilegítimo en el supuesto de muerte de su padre en accidente.

Así, en el artículo 51 del Reglamento de Accidentes, al desarrollar el artículo 26 del texto refundido aprobado por Decreto de 22 de junio de 1956 que reconocía como beneficiarios de la prestación de orfandad a «los descendientes menores de dieciocho años...», se entendía que tenían dicha consideración «los descendientes con derecho a alimentos, según la legislación común...». Esto suponía la extensión del ámbito subjetivo de la prestación a los hijos ilegítimos ya que en el artículo 143 del Código civil se establece que «los padres y los hijos ilegítimos en quienes no concurra la condición legal de naturales, se deben, por razón de alimentos los auxilios necesarios para la subsistencia...».

Evidentemente, el legislador al proteger al ilegítimo estaba pensando en el desamparo económico que —al igual que al resto de los hijos si los hubiese— le suponía la muerte del causante, la cual le privaba incluso de ese «mínimus vital» que le concedía la legislación común. Todo ello tanto más cuanto, como ha mantenido unánimemente la jurisprudencia, «el derecho de indemnización que la legislación de accidentes de trabajo concede a los familiares del difunto no tiene carácter hereditario, sino sim-

plemente reparador de un perjuicio causado por el siniestro...» (sentencia del Tribunal Supremo, Sala VI, de 5 de enero de 1966, entre otras muchas) (5).

La situación, pues, era clara en materia de accidentes para los hijos ilegítimos: equiparación plena a la de los legítimos, legitimados y naturales reconocidos (6).

5. El nuevo Sistema de la Seguridad Social: ley de Bases de 1963, texto articulado I de 1966 y disposiciones que lo desarrollan.

Conviene recordar, a continuación, como la ley de Bases de 1963 al sentar las directrices sobre las que se articulará el nuevo sistema de la Seguridad Social, tiene en cuenta la naturaleza de la filiación para determinar el alcance de la protección respecto de las siguientes prestaciones, y en los siguientes términos: la asistencia sanitaria alcanzará igualmente a los familiares o asimilados que tuvieren a su cargo las personas...» (Base 5.<sup>a</sup>); da derecho a la asignación mensual por protección a la familia, «el hijo legítimo, legitimado, adoptivo o natural reconocido menor de dieciocho años» (Base 11.<sup>a</sup>), y, por último, la pensión de orfandad se percibirá «por cada hijo menor de dieciocho años...» (Base 10.<sup>a</sup>).

El texto articulado I de 1966, por su parte, viene a reproducir dicho tenor en los artículos 100, 167 y 162, respectivamente (7).

A partir de este momento, y una vez analizado en sus rasgos más destacados la evolución operada en general en materia de filiación a los efectos de la Seguridad Social, nos ceñiremos al estudio de la situación jurídica del ilegítimo con respecto a la pensión de orfandad que pudiera corresponderle en caso de muerte de los padres y que, en definitiva, es el supuesto planteado por la sentencia objeto de este comentario. Ello

---

(5) Ar./1966, n. 113; Ponente: Sr. GARCÍA GALÁN Y CARABIAS.. Carácter reparador y no hereditario en el que insiste también la sentencia que comentamos en esta nota:

«Que por ser doctrina unánime, de los autores y de la jurisprudencia, no es preciso argumentar la tesis de que las prestaciones *mortis causa* otorgadas por el sistema, tienen fundamento compensatorio de un menoscabo patrimonial, originado en la pérdida de rentas de trabajo, con cuyo importe atendía el causante al cumplimiento de sus obligaciones familiares, de ahí que a la percepción de las prestaciones de orfandad concurren los hijos legítimos con los que no lo son, y por cuotas iguales, porque la titularidad de los hijos nace del hecho biológico de la filiación: orden sucesorio laboral diferenciable del civil donde muy otra sería la solución, matizada con la diferenciación de unos alimentos debidos en la familia legítima —art. 142 del Código— y de los debidos en la ilegítima: art. 143.»

(6) Sobre el alcance de esta protección en la jurisprudencia, vid., entre otras, las sentencias de la Sala VI de 12 de diciembre de 1961 (Ar./1962, n. 766) y de 9 de diciembre de 1963 (Ar./1964, n. 372).

(7) Artículo 100, 1: «Serán beneficiarios de asistencia sanitaria las personas comprendidas en el apartado a) del artículo 83, siempre que en el caso de trabajadores por cuenta ajena y de sus familiares o asimilados...» El artículo 167, por su parte, establece que «Las prestaciones económicas de protección a la familia serán: 1.a), una asignación mensual por cada hijo, a cargo del beneficiario, legítimo, legitimado, adoptivo o natural reconocido...».

no obsta para que se haga mención a las otras contingencias y prestaciones cuando se crea que es ilustrativo de lo que se esté considerando en cada momento, ...

Durante la vigencia de la LSS de 1966 y disposiciones complementarias —legislación vigente en el momento de dictarse la sentencia que comentamos— el ámbito subjetivo de la pensión de orfandad estaba delimitado legalmente por el artículo 162 de la LSS de 1966, según el cual «tendrán derecho a la pensión de orfandad cada uno de los hijos que al fallecer el causante sean menores de dieciocho años...».

No obstante el Reglamento General de Prestaciones, aprobado por Decreto 3.158/1966, de 23 de diciembre, recortaba ostensiblemente lo estipulado por la ley al preceptuar en el artículo 37 que «tendrán derecho a la pensión de orfandad en los términos previstos por el artículo 162 de la LSS y gozarán, en su caso, de la opción prevista en el número 3 del artículo 166 de la misma, los hijos legítimos, legitimados o naturales reconocidos...» (8).

¿Cuál es, pues, en este marco normativo, la situación del hijo ilegítimo cara a la pensión de orfandad?

La jurisprudencia, escasa lógicamente, mantuvo posturas diversas al respecto. Por un lado, y en un supuesto de riesgo común, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala VI, de 20 de noviembre de 1968 (Ar./1968, n. 4.733), estimó que «naturalmente entre unas disposiciones vagas e inconcretas y otras detalladas y específicas (ley de Bases y texto articulado I, por un lado, y Reglamentos, por otro) la más elemental norma de interpretación obliga a decidirse por las últimas; lo que supone o equivale a su deliberada exclusión (de los hijos ilegítimos)...». Norma de interpretación que, sin embargo, ha de subordinarse al criterio aplicativo que viene dado por la propia jerarquía de las normas y que parece olvidar el Tribunal Supremo en este momento.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala VI, de 1 de abril de 1972 (Ar./1972, n. 2.826), en este caso ante una muerte en accidente de trabajo, sentó doctrina en favor de los hijos ilegítimos que se puede resumir de la siguiente manera:

— La legislación anterior (art. 51 RAT 1956) en materia de accidentes les consideraba como beneficiarios, remitiéndose al artículo 143 del Código civil.

— En segundo lugar, y como argumento principal, se afirma que «la nueva legislación de la Seguridad Social, conforme esta Sala tiene reiteradamente declarado, no puede considerarse regresiva con respecto a la legislación anterior, ni dejar sin efecto derechos reconocidos en ésta, salvo si se dispone de modo claro, lo cual no se hace en las nuevas disposiciones, pues el artículo 162 de la ley articulada de la Seguridad Social, de rango superior a los otros preceptos citados, menciona como beneficiarios de la pensión de orfandad a los hijos del causante, sin establecer distinciones...» (9).

(8) Según la Orden de 13 de febrero de 1967, artículo 16, tendrán derecho a la pensión de orfandad, «los hijos legítimos, legitimados o naturales reconocidos...».

(9) Por cierto que curiosamente en alguna sentencia de esta época se contempla el derecho del padre ilegítimo a percibir pensión por muerte de su hijo en accidente de trabajo, mostrando un criterio más generoso en la interpretación de los preceptos

— En tercer lugar, y de forma complementaria, se añade que «según tiene reiteradamente declarado esta Sala, el fundamento de las prestaciones por muerte en general, y concretamente de la ocurrida a consecuencia del accidente de trabajo, en la reparación del daño sufrido con el fallecimiento del causante por quienes dependían económicamente del mismo, al verse privado de las rentas de trabajo en las que participaban por mediación de aquél...».

— Y, por último, invoca «razones generales de humanidad y justicia...» en favor de la protección de los hijos ilegítimos, por lo mismo que se protege a otros familiares con análoga prestación.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala VI, de 6 de mayo de 1974, que es objeto de esta nota y cuyos principales considerandos han sido ya transcritos, hace hincapié en la doctrina de la sentencia de 1 de abril de 1972, aunque quizá con poca fortuna, puesto que incluso se olvida de los argumentos principales de la misma, centrándolo la justificación del reconocimiento de derechos del hijo ilegítimo en el hecho de que «el nuevo ordenamiento no tiene carácter regresivo», según lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia y la disposición final 9.<sup>a</sup> de la ley 24/1972, de 21 de junio —dato este último poco convincente, puesto que esta ley no estaba en vigor en el momento de dictarse el fallo de instancia—; recurriendo, asimismo, a razones de humanidad y justicia que aconsejan dicha solución, razones que, según la sentencia, han sido tenidas en cuenta por el legislador en otras ocasiones, como lo demuestra el artículo 12 de la Orden de 28 de diciembre de 1966, artículo éste que precisamente, y en mi opinión, ha de tenerse muy presente en este punto, si bien desde otra perspectiva perfectamente distinta.

Hasta aquí ha quedado expuesta la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo interpretando los textos legales y reglamentarios en aquel momento vigente. Doctrina que si hemos de considerar correcta en cuanto a la solución final adoptada —extensión de la protección de supervivencia al hijo ilegítimo—, me parece perfectamente débil en cuanto a las razones jurídicas que conducen a tal solución, en cuanto que pasa por alto el tema que se me antoja central en este punto: el de la posible ilegalidad de los reglamentos que desarrollan la ley de 1966.

En efecto, por un lado, y para los supuestos de muerte en accidente de trabajo, se considera vigente el artículo 51, RAT, en base a que «este nuevo ordenamiento no tiene carácter regresivo», olvidando que dicho artículo y todo el Reglamento perdieron su aplicabilidad en este punto concreto con la promulgación del RGP de 28 de diciembre de 1966.

Un correcto análisis de esta cuestión obliga a trasladarse a las consideraciones de

---

correspondientes y rechazando toda posible analogía con la situación del hijo ilegítimo a los efectos de la pensión de orfandad. Vid. sentencia del Tribunal Supremo, Sala VI, de 9 de julio de 1970 (Ar. /1970, n. 3.488; Ponente: Sr. BELLÓN URIARTE).

los artículos 162, LSS, de 1966; 37, RGP, de 1966, y 16 de la Orden de 13 de febrero de 1967, precepto que contemplan el tema de los hijos con derecho a pensión de orfandad de una manera unitaria, tanto si el hecho causante —muerte— ha tenido un origen común como profesional.

El artículo 162, LSS, dispone que «tendrán derecho a la pensión de orfandad cada uno de los hijos que al fallecer el causante sean menores de dieciocho años...».

No obstante la comprensividad de este precepto en el que tiene cabida, sin ninguna duda, los hijos del trabajador fallecido, cualquiera que sea la naturaleza de su filiación, tanto en el artículo 37 del RGP como en el 16 de la Orden de 13 de febrero de 1967 para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de muerte y supervivencia se dice que «tendrán derecho a la pensión de orfandad... los hijos legítimos, legítimos, adoptivos o naturales reconocidos» que reúnan determinados requisitos adicionales establecidos en dicha normativa.

Evidentemente estas dos normas desarrollan el artículo 162, LSS, de 1966. Sin embargo, aunque vimos cómo el hijo ilegítimo cabía dentro del tenor genérico de este precepto, parece quedar fuera de la tipología elaborada por los reglamentos. La cuestión que entonces surge es la de saber hasta qué punto es válido que un reglamento ejecutivo al desarrollar una ley cercene respecto de una determinada categoría subjetiva ciertos derechos reconocidos a la misma por dicha norma legal. En definitiva, ello nos lleva de la mano al tema de los límites de la potestad reglamentaria.

A este respecto, ha destacado la doctrina más autorizada (10) como «el reglamento ejecutivo ha de ser siempre y solamente (conforme ha precisado la doctrina francesa) el complemento indispensable de la ley que desarrolla, y esto en el doble sentido siguiente: por un lado, el Reglamento ejecutivo debe incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la ley misma que desarrolla; por otro lado no puede incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines (sólo lo indispensable)». Añadiendo cómo «esta doble virtualidad, positiva y negativa, del criterio de complemento indispensable sólo puede ser debidamente precisada en función de las circunstancias del caso concreto». Y, así, a los efectos que aquí importan, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1961, considera ilegal el Reglamento que supone una «reducción del derecho que la ley otorga a límites más estrechos» al imponerse por la norma reglamentaria impugnada una serie de condiciones y requisitos adicionales (11). A la luz de estas consideraciones creo que no puede negarse que los Reglamentos anteriormente citados, en cuanto que, según hemos visto, reducen el ámbito subjetivo de los beneficiarios que caben en la ley, deben considerarse ilegales, no produciendo, en consecuencia, efecto alguno en orden a dejar sin derecho a pensión de orfandad a los hijos

(10) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1974, págs. 198 y 199.

(11) Cit. en ob. y loc. cit., pág. 199.

## JURISPRUDENCIA SOCIAL

ilegítimos, los cuales serán beneficiarios de la misma de acuerdo con el artículo 162 de la ley de Seguridad Social de 1966 (12).

\* \* \*

La importante modificación de nuestro ordenamiento de Seguridad Social operada a partir de la ley de 21 de junio de 1972 de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General, va a tener evidentes repercusiones en la materia que hemos considerado. Como se verá posteriormente, partiendo de dicha normativa se va a dar un notable paso adelante para acabar en este ámbito con las discriminaciones como consecuencia de la distinta naturaleza de la filiación poseída en cada caso.

El punto de arranque lo constituye el artículo 7.º, 1, de la referida ley en el que se dice expresamente que «los hijos ilegítimos, aunque no estén comprendidos en el apartado a) del número 1 del artículo 167 de la LSS, pueden causar la asignación mensual de protección a la familia por hijos». Tenor que reproduce idénticamente el artículo 19, 1 del Reglamento de Prestaciones de 23 de junio de 1972.

En esta línea, el 2 de noviembre de 1972 se promulga un nuevo Decreto, el de 16 de noviembre de 1967, sobre asistencia sanitaria, y en el mismo se dispone que «tendrán, asimismo, derecho a asistencia sanitaria por enfermedad común o accidente no laboral los familiares o asimilados... que a continuación se detallan... b), los descendientes legítimos, legitimados o ilegítimos, aunque estos últimos no tengan la condición legal de naturales...». La cobertura de legalidad de este Decreto me parece que puede encontrarse en los términos, perfectamente genéricos, de la LSS de 1966, aunque no creo que sea arriesgado adivinar la inspiración del precepto citado en la ley de 1972.

Por fin, el 30 de mayo de 1974 se aprueba el TR de la LGSS en el cual se refleja la consideración indiscriminada de los hijos en los tres ámbitos que venimos contemplando —muerte y supervivencia, protección a la familia y asistencia sanitaria—. Así, en materia de muerte y supervivencia y protección a la familia se dirá expresamente que el hijo tendrá derecho a la pensión de orfandad o dará derecho a su padre (trabajador) a la prestación económica correspondiente «cualquiera que sea la naturaleza

---

(12) La consideración de los hijos según la naturaleza de la filiación a los efectos de la asistencia sanitaria, que vimos aparecía regulada en los artículos 100 y 167 del texto articulado de 1966, han sido reglamentadas por la Orden de 28 de diciembre de 1966 sobre desarrollo de las prestaciones de protección a la familia (art. 4.º, c) y por el Decreto de 16 de noviembre de 1967 sobre asistencia sanitaria (art. 2.º, 2, b), respectivamente. En la primera de dichas materias, es decir, en la asistencia sanitaria se produce cierta restricción del contenido de la ley —«familiares o asimilados», considerándose beneficiarios a «los descendientes legítimos, legitimados o naturales y los hijos adoptivos...». Parece, pues, que los ilegítimos quedan fuera (ya que no creo que tengan cabida en el concepto de «naturales» sin más adjetivos). En materia de protección a la familia, sin embargo, el Reglamento se limita a reproducir las categorías de hijos que dan derecho a las prestaciones periódicas por hijo, de acuerdo al tenor legal.

legal de su filiación». En refundición que me parece válida no sólo en lo que toca a la protección a la familia, a partir del artículo 7.º de la ley de 1972, sino también en lo que se refiere a la muerte y supervivencia que —aunque parece arrancada por fuerza del último precepto citado— ya vimos cómo el artículo 162 de la LSS de 1966 hablaba indiscriminadamente de los hijos como eventuales titulares del derecho a las prestaciones de orfandad y como dentro de este genérico término encontrábamos lugar al hijo ilegítimo.

Por su parte, en el marco de la asistencia sanitaria, el artículo 100, 1, de la LGSS de 1974 continúa hablando —al igual que lo hacía en la ley de Bases de 1963 y texto articulado de 1966— de «familiares o asimilados», vocablo comprensivo en el que puede incluirse al hijo ilegítimo, según ya disponía el Decreto de 2 de noviembre de 1972 a que antes hicimos referencia (13).

En definitiva, y en materia de filiación, los últimos años han supuesto un importante avance, de tal manera que para el futuro la distinta naturaleza de la filiación no puede servir de fundamento para establecer discriminaciones en el ámbito de la Seguridad Social (14). (D. C. S.)

## II

### SOBRE LA EJECUTIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES DE LAS COMISIONES TÉCNICAS CALIFICADORAS

Sentencia de 13 de marzo de 1974. Ar./74, n. 1.653:

El comentario de la sentencia apuntada permite realizar un somero estudio —o al menos intentarlo —de las resoluciones, firmes o definitivas, de las Comisiones Técnicas Calificadoras.

1. Señala en su único considerando nuestro más Alto Tribunal que «... los preceptos indicados (artículos 64, 65 y 68 de la Orden de 8 de mayo de 1969, básicamente), se refieren al valor y alcance de las resoluciones acordadas por las Comisiones Técnicas Calificadoras y su carácter ejecutivo una vez hayan adquirido firmeza, pero también establecen el recurso jurisdiccional que procede contra ellas, por lo que interpuesto éste, todo el procedimiento queda pendiente de lo que en el mismo se resuelva, sin perjuicio de las medidas preventivas que en las mismas se consignan, y una vez for-

(13) Vid. M. ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, 5.ª edición revisada, IEP, Madrid, 1974, pág. 236.

(14) En ordenamientos cercanos al nuestro —Francia e Italia— no parece clara la protección del ilegítimo, cuando menos en materia de muerte y supervivencia (pensiones de orfandad) y por lo menos hasta hace escasos años. Vid., por todos, J. DOUBLET: *Securité Sociale*, 5.ª edición, PUF, París, 1972, págs. 207 y 246, y G. CANNELLA: *Corso di Diritto della Previdenza Sociale*, 3.ª edición, Giuffrè, Milán, 1970, pág. 453.

## JURISPRUDENCIA SOCIAL

malizado, en el caso de autos, dicho recurso por el actor y beneficiario de la pensión de invalidez, quedan afectados por él todas sus consecuencias y derivaciones...»

2. A los efectos de la tarea acometida, habría que invocar como antecedente y premisa que, entre las notas configuradoras e informantes del vigente sistema de la Seguridad Social, destaca el principio de la automaticidad de las prestaciones como una constante innovadora de la mecánica de su acción protectora, sin olvidar otras garantías adicionales y derivadas, tales como las responsabilidades solidarias, subsidiarias, del Fondo de Garantía y del Servicio de Reaseguro, tendentes todas a asegurar la *efectividad de las prestaciones económicas*, acelerando la sustantividad de este derecho, puesto que como ha declarado en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo «la economía del obrero no puede soportar el transcurso de largos plazos en la decisión de sus conflictos», hechos y circunstancias que transferidos a este campo de la invalidez permanente, hacen utópico pensar que todo este conjunto de medidas garantizadoras de goce cierto e inmediato de las prestaciones, quedase suspendido o paralizado por la intervención procedimental de otros Organos y Tribunales —de obvia competencia en la materia— una vez agotada la vía administrativa, habiendo causado estado la resolución de las Comisiones, tanto más cuanto que la norma de superior rango ha previsto la ejecutividad inmediata de la mencionada decisión «administrativa», así como la eventual y posterior compensación para el supuesto de que la misma fuere modificada en la Jurisdicción laboral.

3. El Ordenamiento jurídico en esta rama social de Derecho ha regulado la materia con regurosa precisión. Tanto el artículo 144 del anterior articulado I de la ley de Seguridad Social, y su correlativo de idéntica cifra de la actual ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, como el artículo 22 del Decreto 2.186/1968 de 16 de agosto y los de su desarrollo —64 y siguientes— de la Orden de 8 de mayo de 1969, constituyen el núcleo jurídico que disipa cualquier duda sobre el tema de la ejecutividad de las resoluciones —firmes o definitivas— de las Comisiones, sin perjuicio de las modificaciones y reintegros que, en su caso, sufrieren en la vía jurisdiccional.

4. El tema ha sido estudiado ampliamente por la doctrina (15), y, en parte, contemplado ya por la Jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1973, Ref. 3.748), quien con relevante acierto y claridad ha señalado «que la resolución ... no recurrida en alzada adquirió así firmeza y carácter de título ejecutivo ante la Magistratura de Trabajo, título activamente legitimador de quien en él aparece como beneficiario de las prestaciones y que legitima pasivamente a las personas naturales o jurídicas que deben ejecutar lo resuelto por la Comisión, artículos 64.2 y 68 de la Orden de 8 de mayo de 1969».

---

(15) Véase «El proceso de ejecución de las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras», de A. RODRÍGUEZ MOLERO, publicado en *Temas Procesales Laborales*, Ministerio de Trabajo, 1973.

5. En un plano estrictamente normativo y como base elemental del criterio que se mantiene, es necesario hacer referencia a la minuciosidad con que la Orden de Procedimiento de Comisiones regula la «ejecutividad» de sus decisiones, de tal grado que no solamente recoge esta calidad para las resoluciones que hayan causado estado (art. 64), sino que, además, fija el procedimiento para satisfacer las prestaciones declaradas en las mismas cuando, obligado a su abono, las Entidades gestoras o Mutuas patronales pretendiesen ellas interponer recurso —exactamente impugnación— ante la Jurisdicción laboral (art. 66.2). Pero la máxima garantía y tutela de los dispares intereses que concluyen en el procedimiento, queda reflejado en el artículo 71 de la propia Orden al regular un sistema compensador o resarcitorio para aquellos supuestos en los que por sentencia firme se modificasen los pronunciamientos contenidos en las resoluciones de las Comisiones, en el sentido de que si resultasen incrementadas las prestaciones preexistentes o reconocidas otras nuevas, a la persona, física o jurídica, inicialmente responsable de su pago, se le imputará la obligatoriedad de satisfacer estos nuevos derechos; estableciéndose a *sensu contrario*, es decir, para los casos en que se anule o reduzca la cuantía de las prestaciones declaradas por las Comisiones, que por el Fondo de Garantía se devolverá a los interesados la totalidad o parte de las cantidades que hubieren abonado a los beneficiarios directamente o reintegrarse del capital que, con destino a los mismos hubiesen ingresado en el pertinente servicio común de la Seguridad Social o en las correspondientes Entidades gestoras. Esta norma revela una cuestión nueva de indudable interés en los niveles financieros de la Seguridad Social que, además, incide precisamente sobre un servicio común —el Fondo de Garantía— que por su naturaleza y fines encomendados jamás ha contribuido a resarcir o compensar gastos o conceptos económicos cuando la contingencia fuere, como puede ocurrir en parte, en el tema analizado, la enfermedad común.

6. Efectivamente, como indicaba la sentencia comentada y se evidencia del artículo 71 citado, todo el procedimiento queda pendiente de lo que en el mismo —recurso— se resuelva, quedando afectadas por él todas sus consecuencias y derivaciones, sin embargo, la efectividad del derecho declarado en la vía administrativa podrá sustanciarse tan pronto como la decisión haya causado estado. Cuestión distinta es el indefectible apoyo que precisa esta decisión de la Magistratura de Trabajo para alcanzar su ejecutoriedad, cuando las personas, naturales o jurídicas, que deban ejecutar las resoluciones, no cumplan esta obligación. Es, a estos efectos, el matiz diferenciador entre el acto administrativo propio y lo actuado por las repetidas Comisiones Técnicas Calificadoras, puesto que aquéllos gozan del carácter o condición de «ejecutivo» (arts. 101 y 116 de la vigente ley de Procedimiento administrativo), circunstancia que hace innecesario acudir al apartado judicial para llevar a efecto la ejecución del acto. (F. C. P.)

(Sección dirigida por el profesor doctor don LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL, con la colaboración de FRANCISCO CARMONA POZAS, DOLORES CLEOFÉ SÁNCHEZ, TEOFILO DELGADO LÓPEZ, AURELIO DESDENTADO BONETE, RAFAEL FERNÁNDEZ SEDANO, JOSÉ LUIS IGLESIAS y ALBERTO DE PEREDA MATEOS.)