

**VIEJAS Y NUEVAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRDENES  
JURISDICCIONALES SOCIAL Y CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO**

***OLD AND NEW RELATIONS BETWEEN THE SOCIAL AND  
CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE JURISDICTIONS***

*SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO*

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Universidad de León*

<https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

**Cómo citar este trabajo:** Rodríguez Escanciano, S., (2025). Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 15 (2), 1–81. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.11874>

**RESUMEN**

La existencia de diferentes órdenes jurisdiccionales sobre la base de la especialización funcional de los órganos que los integran, en atención a la clase de pretensiones sometidas a su conocimiento y decisión, así como a la normativa aplicable para la resolución de las controversias que están llamados a conocer, genera dificultades en cuanto a la distribución o reparto de los ámbitos materiales en los que aquellos pueden operar, siendo particularmente llamativas las que tradicionalmente vienen planteándose en la delimitación de los órdenes social y contencioso-administrativo. Mientras que el diseño del segundo se hace descansar en los conflictos surgidos a causa de la actuación de la Administración pública, los límites del primero se fijan atendiendo a la materia laboral sobre la que versa el conflicto, con independencia del sujeto o sujetos que lleven a cabo la actuación

controvertida, doble criterio que, al no ser absolutamente excluyente, da cobertura a zonas comunes.

**PALABRAS CLAVE:** jurisdicción social, jurisdicción contencioso-administrativa, conflictos de competencia, proceso social, proceso contencioso-administrativo

#### **ABSTRACT**

The different jurisdictional orders based on the functional expertise of the courts that compose them, according to the type of claims subject to their knowledge and decision, as well as the applicable regulations for the resolution of the disputes that they are called upon to resolve, generates difficulties regarding the distribution or distribution of the material areas in which they can operate, being particularly striking those that have traditionally emerged in the delimitation of the social and administrative jurisdictional orders. While the design of the latter is based on conflicts caused by the actions of the public administration, the limits of the first are set according to a labor matter on which the conflict is based, independently of the subject or subjects that carry out the disputed action, a double approach that, not being absolutely exclusive, gives coverage to common areas.

**KEYWORDS:** social jurisdiction, administrative jurisdiction, conflicts of jurisdiction, work process, litigation and administrative process

#### *SUMARIO*

*1.- UNIDAD JURISDICCIONAL VERSUS ESPECIALIDAD FUNCIONAL.*

*2.- ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA PRETENDIDA BÚSQUEDA DE UNA JURISICCIÓN SOCIAL INTEGRAL.*

*3.- EMPLEO PÚBLICO: LA ADMINISTRACIÓN COMO SUJETO EMPLEADOR.*

*3.1.- Personal laboral al servicio de la Administración.*

*3.2.- La figura del “indefinido no fijo”.*

*3.3.- Los estadios previos a la contratación. A vueltas con la ¿superada? teoría de los “actos separables”.*

*3.4.- Los actos preparatorios de la contratación laboral tras las últimas reformas.*

*3.5.- Bolsas de trabajo.*

*3.6.- Personal “no laboral”.*

3.7.- *Prevención de riesgos laborales: exigencias de cumplimiento y reparación de daños. El juez de lo social como juez natural.*

3.8.- *Tutela de la libertad sindical y derecho de huelga de los funcionarios públicos.*

3.9.- *Procesos en materia electoral a representantes de personal al servicio de las Administraciones Públicas.*

4.- *RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA SOCIAL.*

5.- *PRESTACIÓN DEFICIENTE DE ASISTENCIA SANITARIA.*

6.- *RE-ESTRUCTURACIONES EMPRESARIALES: RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD LABORAL.*

7.- *CONTROL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DESARROLLADA POR LA AUTORIDAD LABORAL. SUPRESIÓN DEL PROCESO DE OFICIO.*

8.- *IMPUGNACIONES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS: ALGUNAS CONSIDERACIONES.*

9.- *RÉGIMEN PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL.*

9.1. *La materia prestacional.*

9.2.- *La materia asistencial.*

9.3.- *Discapacidad y dependencia.*

9.4.- *Mejoras voluntarias.*

10.- *CONCLUSIÓN.*

11.- *BIBLIOGRAFÍA*

## **1.- UNIDAD JURISDICCIONAL VERSUS ESPECIALIDAD FUNCIONAL**

Es un principio aceptado el que toda demanda debe interponerse ante el Juez o Tribunal que sea competente, entendiéndose por tal aquél que con arreglo a la Ley tiene jurisdicción para conocer del asunto que ante él haya de ventilarse<sup>1</sup>. Sin perjuicio de la unidad jurisdiccional que proclama el art. 117.1 de la Constitución Española (CE), nadie discute el axioma de que cada órgano judicial ha de resolver aquellas disputas que sean de su competencia, por lo que la distribución del conocimiento de las controversias entre los diferentes órdenes jurisdiccionales aparece, a partir de ese postulado, como una cuestión en la que el propio

---

<sup>1</sup> MERCADER UGUINA, J.R.: “Del ejercicio de la potestad jurisdiccional”, en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Dir.): *Ley Reguladora de la Jurisdicción Social* comentada y con jurisprudencia, Madrid, La Ley, 2015, p. 53.

Estado se halla especialmente interesado por razones de eficacia en el funcionamiento de la Administración de Justicia, para lo cual impone la aplicación de criterios de división del trabajo sobre la base de la especialización funcional de los órganos que integran cada una de las jurisdicciones, como se deduce de la simple lectura del art. 9 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)<sup>2</sup>. Bajo tal premisa, la existencia de diferentes órdenes jurisdiccionales viene demandada por la necesidad de una atribución especializada de asuntos a cada uno de ellos en atención, normalmente, a la clase de pretensiones sometidas a su conocimiento y decisión, así como a la normativa aplicable para su resolución.

De esa distribución, como se acaba de apuntar, se ocupa en lo general el citado art. 9 LOPJ, para lo cual establece criterios cuya aplicación por sí misma resulta, en muchas ocasiones, claramente dificultosa, como señaladamente ocurre con los que alumbran el reparto entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo, tema que es el específicamente tratado como objeto de este estudio, por lo que voluntariamente quedan al margen del presente trabajo los problemas de delimitación entre el primero y el resto de jurisdicciones, así como de estas entre sí.

Advertidos los límites de desarrollo de presente discurso resulta oportuno reparar en los apartados 4 y 5 del art. 9 LOPJ, pues son sus prescripciones las que permiten abordar el núcleo del problema, que no es otro que la búsqueda delimitación de los dos órdenes jurisdiccionales a partir de sendos condicionantes que son ciertamente diferentes, pues mientras que para el diseño del contencioso-administrativo se pone el acento en el sujeto al que se atribuye la actuación que desencadena el conflicto judicial, es decir, sin necesidad de mayores precisiones, la Administración pública; contrariamente, los linderos de la jurisdicción laboral se hacen descansar en la materia sobre la que versa el conflicto, con independencia, al menos en principio, de quién o quiénes sean los sujetos que realicen la actuación que motiva la controversia, por lo que la Administración también puede ser parte de la relación jurídica que da lugar al pleito.

Esos criterios que, si bien, como se ha dicho, son distintos, no resultan, sin embargo, antagónicos<sup>3</sup>, circunstancia que permite la existencia de amplias zonas comunes, como pone de manifiesto la lectura de los apartados 4 [*“Los (órganos judiciales) del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción(...)*] y 5 [*“Los del orden jurisdiccional social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del derecho, tanto en conflictos individuales como colectivos, así como las*

---

<sup>2</sup> MERCADER UGUINA, J.R.: *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1996, pp. 15-16.

<sup>3</sup> MERCADER UGUINA, J.R. y TOLOSA TRIBIÑO, C.: *Derecho Administrativo Laboral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 650-651.

*reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral”]* del mencionado art. 9 LOPJ.

De ahí que las pautas que encierran las previsiones transcritas no pueden considerarse definitivas para definir los ámbitos de ambas jurisdicciones, razón por la que el legislador viene aportando claves complementarias para precisar sus límites en un intento de dotar de certidumbre a una cuestión que se halla viciada en origen, precisamente por la utilización de unos parámetros básicos que no resultan suficientemente excluyentes entre sí, dando lugar a una falta de seguridad que, a la postre, se traduce en verdaderas disfunciones, de las que destacadamente sobresale el lamentable peregrinaje jurisdiccional que se impone a quienes simplemente pretenden satisfacer su derecho a la tutela judicial efectiva, con la dilación en la resolución de los litigios y los mayores costes económicos y quebrantos personales que produce, máxime cuando las carencias que el propio sistema presenta no están siendo convenientemente paliadas por una jurisprudencia zigzagueante y contradictoria de dos órdenes, el contencioso-administrativo y el laboral, que con frecuencia actúan de forma autónoma; tampoco está ayudando suficientemente a solventarlas la limitada eficacia ordenadora de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, a la que institucionalmente se le encomienda la función de racionalizar las cuestiones de orden aquí referidas<sup>4</sup>.

## **2.- ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA PRETENDIDA BÚSQUEDA DE UNA JURISICCIÓN SOCIAL INTEGRAL**

Cierto es que la polifacética intervención de la Administración en materia laboral y de Seguridad Social se ha reducido en las últimas décadas en cuanto a sus potestades de resolución, control o autorización, pero no menos verdad es que se ha ampliado por lo que se refiere a las actividades sancionadoras, de fomento, de prestación y de servicio público<sup>5</sup>. Tal realidad plantea numerosos problemas a la hora de concretar la localización de los conflictos que afectan a territorios colindantes entre lo laboral y lo contencioso<sup>6</sup>, capaces de exigir una futura reforma procesal de calado centrada en evitar el mencionado peregrinaje jurisdiccional, muchas veces auténtico vía crucis procedimental, sufrido por el ciudadano ante los difusos linderos entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo<sup>7</sup>, debiendo apostar, a la postre, por convertir al orden social

---

<sup>4</sup> RORDRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *Deficiencias del proceso social y claves para su reforma*, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 36.

<sup>5</sup> OLMEDA FREIRE, G.B.: *La problemática delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 25 y ss.

<sup>6</sup> MERCADER UGUINA, J.R.: “La delimitación de competencias entre el orden social de la jurisdicción y el orden contencioso-administrativo tras la nueva LJCA”, en AA.VV.: *Competencias del orden social tra la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, CGPJ, 1999, p. 341.

<sup>7</sup> DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M.: “Impugnaciones en materia administrativa laboral. Entre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y el social”, en AA.VV (DANS ÁLVAREZDE SOTOMAYOR, L., Coord.): *La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral*, Albacete, Bomarzo, 2014, pp. 157 y ss.

en la sede donde resolver todas las pretensiones afectantes al empleo, de una manera “integral”, con independencia de la naturaleza pública o privada de las relaciones jurídicas<sup>8</sup>.

Llegar a esta conclusión exige retrotraer la mirada para dibujar una línea evolutiva conjunta capaz de alumbrar los episodios sucesivos de un problema relevante. Como con acierto ha sentado la mejor doctrina, “la separación en órdenes jurisdiccionales ni es inmutable, ni tiene fronteras claras; los mismos problemas a veces son conocidos en diversas jurisdicciones (por ejemplo, responsabilidad por asistencia sanitaria, por accidente laboral o por vulneración de derechos fundamentales); las cuestiones ajenas a la propia competencia muchas veces son afrontadas de manera prejudicial; o los Tribunales ‘mayores’ (Constitucional, Luxemburgo, Estrasburgo) no están organizados por materias”<sup>9</sup>, dando muestras de constantes “pulsos de fuerza” entre el orden social y el contencioso administrativo<sup>10</sup>.

Las dificultades que presenta el deslinde preciso de materias atribuidas a los dos órdenes mencionados no pueden calificarse sino de “*vexata quaestio*” nunca bien resuelta, que arranca con la creación de las magistraturas de Trabajo en 1938 y se mantiene (y acrecienta) en nuestros días. Pese a la existencia de una marcada tendencia a la atribución en exclusiva de todas las pretensiones relacionadas con la rama social del Derecho al orden laboral de la jurisdicción, la Ley no llega a recogerla en toda su plenitud; y ello sin negar el esfuerzo que ha venido haciendo desde hace décadas para incorporar, por una parte, una enumeración positiva y detallada de las materias que en todo caso quedan remitidas al conocimiento de los Tribunales de Trabajo [en aquel momento, art. 2 Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL)] y, por otra, para describir en negativo otra serie de materias que en ningún caso pueden ser objeto de conocimiento por el orden social de la jurisdicción (entonces, art. 3.1 LPL)<sup>11</sup>, generando con ello, sin embargo, una excesiva complejidad derivada de unos casuísticos criterios de atribución.

Por otra parte, sobre la base que ya proporcionaban en 1998 los parcialmente transcritos apartados 4 y 5 LOPJ, el legislador aprovechó la oportunidad que ofrecía la redacción de un nuevo texto legal regulador de la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante la Ley 29/1998, de 13 de junio (LJCA), para establecer una nueva delimitación entre esta y la jurisdicción laboral, para lo que dotó, en su disposición adicional 5ª, de una nueva redacción al art. 3 LPL, el cual dejaba ver la voluntad del legislador de reforzar la competencia jurisdiccional del orden social a costa del contencioso-administrativo

---

<sup>8</sup> NORES TORRES, L.E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 203.

<sup>9</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Jurisdicción competente respecto de los estadios previos a la contratación de empleados públicos en el caso de cambio en la composición del Tribunal calificador”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 5, 2024.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J.: “El Derecho Laboral y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Cuadernos de Política Social*, núm. 23, 1954, pp. 75 y ss.

<sup>11</sup> BAYLOS GRAU, A.; CRUZ VILLALON, J. y FERNANDEZ LOPEZ, M.F.: *Instituciones de Derecho Procesal Laboral*, 2ª edición, Madrid, 1995, p. 18.

mediante las, entonces, novedosas previsiones del apartado 2 del art. 3 LPL, que atribuían al primero el conocimiento, por un lado, de las resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todo tipo de infracciones de orden social excepto las relativas a materias como inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como de las alusivas a la liquidación y gestión recaudatoria y demás actos administrativos distintos de los de la gestión de prestaciones de la Seguridad Social; y, por otro, de las resoluciones administrativas referidas a regulación de empleo y actuación administrativa en materia de traslados colectivos.

Sin embargo, la eficacia del cambio que anunciaba esta reforma quedó demorada en el tiempo pocos meses después por medio de la disposición adicional 24ª de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, hasta el momento que dispusiera una futura Ley que habría de establecer las modalidades y especialidades procesales correspondientes a los supuestos previstos en el art. 3.2 LPL, Ley que no llegó a ser aprobada, por lo que la pretendida ampliación de competencias jurisdiccionales del orden social no se produjo.

Lógicamente, las circunstancias aludidas, así como las negativas consecuencias que están teniendo en el funcionamiento de la Administración de Justicia y, por ello, para los justiciables, no pasaron desapercibidas para el legislador estatal que, en razón de su competencia en la materia, aprobó la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), de la cual, por el momento, sin perjuicio de las precisiones que más adelante se realicen, interesa destacar el empeño que muestra su redactor, expresado en el preámbulo como objetivo principal, por “establecer, ampliar, racionalizar y definir con mayor claridad el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social, con fundamento en su mayor especialización, conocimiento más completo de la materia social y marco procesal especialmente adecuado a los intereses objeto de la tutela de este orden”.

Además, tampoco puede pasar desapercibido que precisamente los arts. 2 (ámbito del orden jurisdicción social) y 3 (materias excluidas) LRJS hayan sido modificados en sucesivas ocasiones. En concreto, los apartados h) y n) del art. 2 por la Ley 3/2012, de 6 de julio, como consecuencia de la desaparición del requisito de la autorización administrativa en las decisiones empresariales colectivas de carácter re-organizativo; el apartado o) del art. 2 por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, para incluir las “cuestiones referidas a aquellas prestaciones de protección social que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, dirigidas a garantizar recursos económicos suficientes para la cobertura de las necesidades básicas y a prevenir el riesgo de exclusión social de las personas beneficiarias”; la nueva letra f) del art. 3 anexionada por la disposición final 20ª Ley 22/2021 para encomendar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo las impugnaciones frente a “los actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre”, previsión que ha sido declarada inconstitucional por la

Sentencia 145/2022, de 15 de noviembre; el mismo apartado o) del art. 2 por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, para añadir, junto a las prestaciones de dependencia, el reconocimiento de la situación de dependencia y los servicios derivados; y el apartado n) del art. 2 por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, para agregar las impugnaciones relacionadas con el mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo, un mecanismo que requiere necesariamente una resolución de la autoridad laboral, autorizando o no las medidas empresariales de suspensión o reducción, siendo tal resolución impugnabile ante la jurisdicción social<sup>12</sup>.

Llegados a este punto, procede abrir un breve paréntesis para aclarar que al momento de disolverse anticipadamente las Cortes Generales, por convocatoria electoral (Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo) se encontraban en trámite diversas reformas orgánicas y procesales afectantes, directa o indirectamente, a la LRJS, que quedaron inconclusas: a) el Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia; b) el Proyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia; y c) el Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Digital del Servicio Público de Justicia<sup>13</sup>.

Algunas de las previsiones incorporadas a tales textos han sido en parte recuperadas en intervenciones normativas posteriores, quedando otras muchas a día de hoy pendientes. Así, en primer lugar, el Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, no incidió en materia de competencia sino que se centró principalmente en el recurso de casación. En segundo término, el mencionado Real Decreto Ley 6/2023 introdujo, además de otras reformas nucleares como el pleito testigo y las acumulaciones, las modificaciones competenciales referidas. En tercer lugar, la última reforma procesal llevada a cabo por la Ley Orgánica n1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, no ha incorporado modificaciones en materia de competencia, pero sí, entre otras cuestiones, amplía la legitimación de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo. Así, si bien la letra b) del art. 19.1 LJCA ya recogía la legitimación de los sindicatos para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos y, en las letras i) y j) del mismo precepto, para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación e intolerancia y de los derechos e intereses de las personas víctimas de discriminación por orientación e identidad sexual, expresión de género o características

---

<sup>12</sup> En concreto, la reforma en este caso responde exclusivamente a la finalidad de actualizar las remisiones que dicho precepto contiene al Estatuto de los Trabajadores, que resultó modificado en la regulación de estas materias por el Real Decreto Ley 3/2021. Así, donde el art. 2 n) LRJS se remitía antes al art. 47.3 y al art. 51.3 ET, el nuevo texto se remite ahora al art. 47.5 y al art. 51.7 ET, que contienen, respectivamente, la regulación de la reducción de jornada y suspensión de contratos por fuerza mayor temporal, así como la extinción de los contratos de trabajo por fuerza mayor. Se incorpora además la referencia al art. 47 bis ET, que regula el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo. DE LA PUEBLA PINILLA, A.: “Preguntas y respuestas sobre las reformas en la jurisdicción social”, *Revista de Derecho Laboral VLex*, núm. 11 2024, p. 23. Sobre las novedades de este Real Decreto Ley, ESTEVE SEGARRA, A.: “La intención de agilización del proceso social con la reforma operada en 2023”, *Documentación Laboral*, núm. 133, 2024, pp. 83 y ss

<sup>13</sup> SALINAS MOLINA, F: “El procedimiento testigo en la LRJS según el Real Decreto Ley 6/2023”, *Revista de Derecho Social*, núm. 106, 2024, pp. 15 y ss.

sexuales cuando las personas afectadas fueran una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, con la nueva redacción de 2025, las organizaciones sindicales estarán también legitimadas “para actuar, en nombre e interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación” (letra k) del art. 19.1 LJCA).

Ahora bien, pese a estos pasos de gigante, con algún retroceso –como después se verá--, en materia de unificación competencial a favor del orden social de todas las materias configurables como sociales (laborales --individuales y colectivas--, prevención de riesgos, sindicales, seguridad y asistencia sociales), lo cierto es que han quedado pendientes diversos temas cuyo traspaso no se ha logrado plenamente. En otros supuestos, aunque la finalidad legislativa pretendía su plena integración, ha resultado que en su interpretación jurisprudencial se han venido sustentado criterios restrictivos de la competencia del orden social y expansivos en favor del orden contencioso-administrativo atendiendo a parámetros particulares de oportunidad o economía procesal<sup>14</sup>.

En fin, todavía a día de hoy, la lectura conjunta de la LJCA y de la LRJS lleva a dibujar un esquema de distribución basado en tres pilares esenciales no bien pergeñados: una regla general –dispuesta en la primera norma– marca que el conocimiento de las actuaciones de las Administraciones públicas sometidas a Derecho administrativo corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa; una regla especial –establecida en la segunda norma– prevé que corresponde a la jurisdicción social el conocimiento de las actuaciones de las Administraciones públicas sometidas a Derecho administrativo en materia social (laboral, sindical, prevención de riesgos y Seguridad Social): y, en ese marco de especialidad, impone una excepción: ciertas actuaciones de la Administración que, pese a tener contenido laboral o de Seguridad Social, no se atribuyen al orden social<sup>15</sup>.

Como fácilmente puede intuirse después de este breve apunte introductorio, la pretensión de este trabajo no es agotar los lindes entre la jurisdicción social y la contencioso-administrativa, pues tal análisis excedería sin duda del espacio disponible, sino alcanzar un objetivo más modesto cual es descender a los supuestos de mayor conflictividad y, paralelamente, desgranar las cuestiones que suscita la aplicación de las previsiones que novedosamente contemplan las últimas reformas, así como cuáles son los criterios jurisprudenciales adoptados en los últimos años.

---

<sup>14</sup> SALINAS MOLINA, F.: “Una visión general de los desafíos de la jurisdicción social: propuestas de reforma legislativa a partir de una experiencia práctica crítica”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, pp. 23 y ss.

<sup>15</sup> DE NIEVES NIETO, N.: “Nuevas reglas y criterios en la delimitación competencial entre los órdenes social y contencioso-administrativo de la jurisdicción”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 470, 2022, pp. 109 y ss.

### 3.- EMPLEO PÚBLICO: LA ADMINISTRACIÓN COMO SUJETO EMPLEADOR

Decir que la jurisdicción contenciosa conoce de la impugnación de los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo y la laboral sobre las controversias que se enmarcan en la rama social del Derecho es desplazar el problema a la incierta fijación de límites entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo contemplados desde un punto de vista sustantivo<sup>16</sup>. Tal óbice adquiere especial significado cuando la Administración pública actúa como empresario frente a los empleados a su servicio, estructurados estos sobre una dualidad fundamental, la de funcionarios públicos y trabajadores<sup>17</sup>. Esta situación es capaz de generar señeros puntos de conflicto en lo que a la delimitación competencial jurisdiccional se refiere, que exige un paso decisivo, aun no culminado, hacia la especialización del orden social como una jurisdicción del empleo público, con independencia de la situación laboral, estatutaria o funcionarial del personal afectado e independientemente del carácter separado o conjunto de los litigios suscitados. La normativa cada vez más uniforme tanto a nivel estatal como a nivel de la Unión Europea aconseja la unificación competencial, como enseñan claramente múltiples sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión en muy diversos temas todavía a día de hoy pendientes de unificación<sup>18</sup>.

Únicamente, es doctrina consolidada aquella que atribuye al orden social la competencia para resolver los conflictos de carácter laboral que puedan plantearse cuando la Administración pública actúa como empresaria frente a su personal como consecuencia de sus contratos de trabajo, de manera que quien viene vinculado mediante una relación laboral con su empleadora (por más que sea una Administración pública) no puede plantear reclamaciones ante el orden contencioso sin que exista una expresa atribución competencial<sup>19</sup>,

#### 3.1.- Personal laboral al servicio de la Administración

Conforme al art. 2 a) LRJS, el orden jurisdiccional social es competente para conocer los litigios que se susciten “entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo”, debiendo entender este último como aquel que regula la prestación de actividad que cumpla los requisitos establecidos en el art. 1.1 Real Decreto Legislativo 1/1995, de 25 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET): voluntariedad, retribución, personalidad, ajenidad y dependencia.

---

<sup>16</sup> FERNANDEZ VILLAZON, L.A.: *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valladolid, Lex Nov,a 2001, p. 129.

<sup>17</sup> SANTAMARIA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 1ª edición, Madrid, Iustel, 2004, p. 751.

<sup>18</sup> SALINAS MOLINA, F.: “Una visión general de los desafíos de la jurisdicción social: propuestas de reforma legislativa a partir de una experiencia práctica crítica”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, pp. 23 y ss.

<sup>19</sup> Por todas, SSTS, Social 8 febrero 2005 (rec. 7/2004), 29 marzo 2006 (rec. 49/2004) y 17 mayo 2007 (rec. 353/2007).

Si el Estado y demás entes públicos actúan como empresarios en el marco de un vínculo sometido a la normativa de trabajo, les resulta de aplicación lo previsto en la LRJS<sup>20</sup>, afirmación que cabe aplicar en los supuestos de traslado<sup>21</sup>, y extender no sólo a la relación laboral común sino a las especiales, singularmente y, por lo que aquí interesa, a la de los penados, previa reclamación administrativa ante el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias (art. 1.5 Real Decreto 782/2001, de 6 de julio)<sup>22</sup>, a la de los residentes para la formación de especialistas en ciencias de la salud (atendiendo a la remisión general que el Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, efectúa a la legislación laboral en el art. 1.4), a la de los profesores de religión en centros públicos (art. 2 Real Decreto 696/2007, de 1 de junio)<sup>23</sup>; e, igualmente, a las relaciones comunes con especialidades como sucede con el personal civil no funcionario al servicio de establecimientos militares (art. 73 Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio) o con los investigadores predoctorales y post doctorales (Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación)<sup>24</sup>. También se ha reconocido la competencia del orden social para resolver una reclamación frente al despido de quien ejerce funciones de secretariado en un Juzgado de Paz<sup>25</sup>.

Es lógico, no obstante, que las exclusiones a la aplicación de la Ley sustantiva (el ET) se tradujeran también en exclusiones a la aplicación de la Ley de Ritos, quedando extramuros de la jurisdicción social, entre otros, los nexos señaladamente administrativos (art. 1.3 ET). De este modo, mientras las controversias entre los funcionarios y la Administración de la que dependen se ventilan ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, aquellos supuestos referidos a acciones declarativas de laboralidad entre la Administración y el personal a su servicio corresponden al orden social de la jurisdicción<sup>26</sup>, cuestión que ha adquirido un crecimiento exponencial en los últimos años, en primer lugar, a raíz de la incorporación de becarios en el seno de las Administraciones Públicas, declarándose competente el orden social a la hora de considerar como "rasgo diferencial de la beca, su finalidad primaria de facilitar el estudio y formación del becario, y no la de incorporar los resultados o frutos del estudio o trabajo de formación realizado al patrimonio de la persona o entidad pública otorgante, la cual no adquiere, por tanto, la

---

<sup>20</sup> MAIRAL JIMENEZ, M.: "La especial posición procesal de la Administración Pública empleadora", *Tribunales de Justicia*, núm. 6, 1998, pp. 641 y ss. Entre muchas, SSTS, Social, 22 junio y 26 octubre 1992 (Ar. 4605 y 7642) y 2 febrero 1994 (Ar. 782).

<sup>21</sup> ATS, Sala Conflictos, 15 junio 2020 (rec. 15/2019).

<sup>22</sup> No constituyen, sin embargo, trabajo productivo, objeto de conocimiento por la jurisdicción social, las medidas formación profesional, ocupacionales de tratamiento y las prestaciones auxiliares comunes del establecimiento, tal y como ha señalado la STS, Social, 3 febrero 1997 (Ar. 972).

<sup>23</sup> STS, Social, 12 marzo 2024 (rec. 319/2021).

<sup>24</sup> Contratados mediante contrato de acceso al sistema español de ciencia tecnología e innovación (CASECTI) [STS, Social, 10 marzo 2021 (rec. 1391/2019)] o integrantes de los Programas "Margarita Salas" y "Margarita Zambrano" de la Universidad de Extremadura [STS, Social, 11 junio 2024 (rec. 920/2024)].

<sup>25</sup> ATS, Sala Conflictos, 15 junio 2020 (rec. 23/2019).

<sup>26</sup> SSTS, Social, 22 junio y 26 octubre 1992 (Ar. 4605 y 7642), 2 febrero 1994 (Ar. 782), 21 enero 1999 (Ar. 819), 7 junio 2006 (RJ 3325), 20 junio 2007 (RJ 6829), 22 enero 2008 (RJ 2774), 9 marzo 2009 (RJ 2197) y 13 julio 2010 (RJ 6805) ó STS, Sala Conflictos, 24 octubre 2005 RJ 266750) y SSTSJ, Social, Asturias 8 mayo 1998 (Ar. 1595), Aragón 23 enero 1998 (Ar. 44) y Murcia 6 marzo 2000 (Ar. 563).

posición de empleador o empresario" y no puede exigir al mismo una actuación de acuerdo con criterios de eficiencia<sup>27</sup>. Y, sobre todo, en segundo término, en relación con la controvertida figura del "personal indefinido no fijo", pues no han sido pocas las ocasiones en las que ha concurrido fraude de ley en la contratación laboral celebrada por las Administraciones Públicas, bien por el encadenamiento de vínculos sucesivos, bien por su anormalmente dilatada extensión temporal de los reclutamientos.

### **3.2.- La figura del "indefinido no fijo"**

Las consecuencias reparadoras a los abusos en la contratación de personal laboral en el sector público han dado pie a un abundantísimo corpus de doctrina judicial del orden social que da muestras de un desajuste disfuncional entre el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral, pues, de aplicar el ordenamiento social en toda su extensión, la utilización fraudulenta o irregular significaría la conversión del contrato en indefinido, lo cual parece chocar con las exigencias derivadas de los principios de igualdad, mérito y capacidad, para cuya satisfacción se prevén pruebas selectivas objetivas de acceso; de determinar, por el contrario, la nulidad contractual, quedan a salvo los citados parámetros constitucionales, pero se sanciona la irregularidad en beneficio del empleador infractor<sup>28</sup>.

La solución no ha sido fácil, y así lo muestra una evolución, que tarda en adoptar una posición definitiva, fluctúa, se contradice o corrige, estableciendo, al final, una extraña distinción entre trabajadores fijos (quienes han superado las pruebas objetivas de selección) e indefinidos no fijos (convertidos en tales precisamente por irregularidades), quedando obligada la Administración a adoptar las medidas precisas para la cobertura definitiva de la plaza o para su amortización, causas lícitas de extinción del contrato<sup>29</sup>.

El resultado final de esta evolución jurisprudencial ha sido la creación, de hecho, de una nueva figura contractual específica para la Administración recogida ahora de forma expresa en el párrafo segundo del art. 11.1 Real Decreto Legislativo 1/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), en virtud del cual, por su duración, el contrato de trabajo celebrado por las Administraciones públicas puede ser fijo, indefinido y temporal; primera vez que por norma de rango de ley se contempla formalmente esa triple clasificación haciendo referencia a los indefinidos no fijos. Y ello porque los mencionados condicionantes de mérito y capacidad impiden que la integración del personal laboral afectado por un reclutamiento irregular en el sector administrativo sea con carácter permanente.

Es más, la figura de trabajador indefinido no fijo ha sufrido un importante crecimiento cuantitativo en los últimos años, pues proporciona cobertura a todos los supuestos en los que

---

<sup>27</sup> SSTS, Social, 22 noviembre 2005 (RJ 10049), 4 abril 2006 (RJ 2325) y 29 marzo 2007 (RJ 3191).

<sup>28</sup> ARUFE VARELA, A.: "Los trabajadores indefinidos no fijos al servicio de las Administraciones Públicas: una anomalía jurisprudencial y legal", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 40, 2015, pp. 85 y ss

<sup>29</sup> SUÁREZ CORUJO, B.: "El fraude en el trabajo de duración determinada en las Administraciones Públicas españolas, según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 61, 2017 (BIB 2017/546), pp. 1-2.

de alguna manera se detectan irregularidades graves en la contratación o se actúa en fraude de ley, pudiendo mencionar, como ejemplos más significativos: la concertación de falsos contratos administrativos de servicios con personas físicas o sociedades unipersonales (art. 308.2 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público)<sup>30</sup>; la concatenación de vínculos temporales por un período superior a 24 (ahora 18) meses dentro de 30 (ahora 24) meses o la prolongación de los nexos temporales legales más allá de los tres años en los derogados contratos por obra<sup>31</sup>; el recurso indebido a los servicios de una empresa de trabajo temporal fuera de los supuestos legalmente autorizados (arts. 6, 8 y disposición adicional 4ª Ley 14/1994); las cesiones ilegales<sup>32</sup>; las interinidades por vacante que han desbordado el lapso previsto en el art. 70.1 TREBEP, en virtud del cual “en todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años”<sup>33</sup>; la utilización de perceptores por desempleo para la realización de trabajos temporales de colaboración social cuando dicha posibilidad no respete la normativa aplicable<sup>34</sup>; la ya aludida proliferación de becas sin fin formativo<sup>35</sup>; o, incluso, los rescates o reasunción de servicios públicos, si bien la Ley de Presupuestos 3/2017 excluía, con vigencia indefinida, de la condición de empleados públicos a todos los que provengan de la reversión de servicios públicos tras procesos de subrogación laboral sin negar la aplicación de las “previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral” (disposición adicional 26ª), lo cual obligaba a interrogarse si se ha creado una

---

<sup>30</sup> STS, Social, 8 febrero 2018 (rec. 3389/2015). Sin embargo, la reciente STS, Social, 11 enero 2024 (rec. 1673/2022) ha declarado la incompetencia del orden social para conocer la impugnación de la extinción de un contrato administrativo para la provisión temporal de vacante.

<sup>31</sup> SSTS, Social, 3 diciembre 2013 (rec. 816/13) y 22 julio 2015 (rec. 1380/12).

<sup>32</sup> SSTS, Social, 23 noviembre 2016 (rec. 91/16) y 21 febrero 2017 (rec. 2720/15). También, STS, Social, 29 junio 2022 (rec. 2017/2021).

<sup>33</sup> STS, Social, 28 junio 2021 (rec. 3263/2019), reiterada por múltiples sentencias posteriores. Un hito importante en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede encontrarse en la Sentencia de 3 de junio de 2021, asunto IMIDRA (C-726/19), que censura que en el empleo público pueda prolongarse, sin límite cierto, el desempeño de un puesto de trabajo de manera interina por el hecho de que todavía no se haya cubierto con arreglo a los principios de mérito y capacidad. Este pronunciamiento ha obligado a corregir la doctrina judicial interna que venía sosteniendo que, en interinidades por vacantes del sector público, el transcurso del plazo de tres años fijado en el art. 70 TREBEP, por sí solo, no comporta su conversión en uno de carácter indefinido no fijo, si bien la valoración de otras circunstancias (pasividad de la Administración para la cobertura, sucesión de contratos interinos en diversos destinos, ausencia de justificación de todo ello) podía abocar a conclusión contraria. Tras la mencionada Sentencia de 3 de junio de 2021, esa misma jurisprudencia ha debido rectificarse para explicar que la mera prolongación, sin horizonte fijo, de una interinidad por vacante ya es incompatible con la Directiva 1999/70/CE, de manera que las contrataciones en cuestión deben abandonar la categoría de temporales y acceder a la condición de personal indefinido no fijo. Con mayor detalle, la STJUE 3 junio 2021 sienta cinco los núcleos argumentales que interesa resaltar: Primero.- El Derecho de la UE es incompatible con la renovación de interinidades sin indicar plazo máximo de duración. Segundo.- Choca con las reglas de la Directiva que las interinidades de larga duración no se equiparen a la situación del personal indefinido no fijo a efectos, cuando menos, de posibilitar el abono de una indemnización al término del vínculo laboral. Tercero.- Hay que aplicar medidas efectivas destinadas a prevenir y sancionar utilización abusiva de sucesivos contratos temporales. Cuarto.- Solo consideraciones económicas (crisis) no justifican la ausencia de medidas para prevenir y sancionar la utilización sucesiva contratos temporales. Quinto.- Las prórrogas de un contrato equivalen a nuevas contrataciones, desde la perspectiva de su encadenamiento. SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Interinidad por vacante de larga duración (caso IMIDRA)”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 1, 2021.

<sup>34</sup> SSTS, Social, 27 diciembre 2013 (rec. 217/2012, 2798/2012 y 3214/2012).

<sup>35</sup> STS, Social, 22 noviembre 2005 (rec. 4752/2004).

nueva “modalidad contractual” diferenciada de la figura del trabajador indefinido no fijo como “personal a extinguir” o como “personal subrogado”. Esta disposición ha sido declarada inconstitucional<sup>36</sup>.

El marcado carácter anfibológico del trabajo indefinido no fijo (temporal para algunas cosas e indefinido para otras<sup>37</sup>) hace harto difícil su gestión, tal y como muestra un largo rastro de pronunciamientos del orden social sobre sus prerrogativas, obligaciones e incluso un solitario pronunciamiento del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007 que les atribuye el derecho a la funcionarización<sup>38</sup>. Se ha reconocido en vía judicial el derecho al complemento de antigüedad<sup>39</sup>, la equiparación retributiva<sup>40</sup>, el derecho a la movilidad geográfica<sup>41</sup>, a una excedencia voluntaria<sup>42</sup>, así como al desarrollo profesional, promoción y reclasificación<sup>43</sup>, debiendo hacerse extensivo a la posible participación en un plan de evaluación docente acompañado del incentivo económico derivado de un resultado positivo que ha sido reconocido para los interinos<sup>44</sup>. En cambio, recientemente, los indefinidos no fijos han sido excluidos de un concurso para la provisión de puestos de trabajo<sup>45</sup>. Pero, sin duda, las mayores incertidumbres pivotan sobre la fórmula extintiva que se escoja para poner fin a esa relación y los efectos indemnizatorios inherentes, más aun si se considera la jurisprudencia comunitaria.

Recientemente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero de 2024 resuelve las peticiones de decisión prejudicial acumuladas<sup>46</sup>, planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Autos de 22 de diciembre de 2021, 21 de diciembre de 2021 y 3 de febrero de 2022), sobre la calificación de la relación laboral que vincula a los trabajadores indefinidos no fijos con la Administración Pública correspondiente y su posible incompatibilidad con la interpretación de las cláusulas 2, 3 y 5 de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

---

<sup>36</sup> STCo 122/2018, de 31 de octubre.

<sup>37</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La contratación temporal en el sector público”, *Documentación Laboral*, núm. 110, 2017, p. 33.

<sup>38</sup> Rec. 4172/2005.

<sup>39</sup> SSTS, Social, 4 mayo 2009 (rec. 1631/2008), 8 julio 2009 (rec. 2632/2008) y 20 septiembre 2016 (núm. 756/2016).

<sup>40</sup> STS, Social, 9 diciembre 2009 (rec. 339/09) y 17 marzo 2015 (rec. 381/2014).

<sup>41</sup> STS, Social, 21 julio 2016 (rec. 134/2015). También, SAN, Social, 2 enero 2015 (proc. 276/2014).

<sup>42</sup> STS, Social, 11 julio 2023 (rec. 2153/2023).

<sup>43</sup> STSJ. Social, Andalucía/Sevilla 22 junio 2016 (rec. 5/2016). También, SSTS, Social, 21 julio 2016 (rec. 134/2015) y 2 abril 2018 (rec. 27/2017). Igualmente, la STS, Cont-Admtivo, 29 octubre 2019 (rec. 2237/2017) reconoce el derecho a la promoción horizontal a funcionarios interinos e indefinidos no fijos.

<sup>44</sup> ATJUE de 21 de septiembre de 2016, asunto C-631/15.

<sup>45</sup> STS, Social, 29 abril 2024 (rec. 4962/2022).

<sup>46</sup> Catorce cuestiones prejudiciales en el asunto C-59/22, doce en el asunto C-110/22, y seis en el asunto C-159/22

Teniendo en cuenta que los contratos indefinidos no fijos pueden resolverse por la cobertura reglamentaria de la plaza por otro trabajador sin más requisito que el derecho a una indemnización de 20 días de salario por año de servicio con el máximo de una anualidad, surge la duda de si tal tibia consecuencia es contraria a los objetivos de la Directiva 1999/70 al tratarse una medida que podría no ser apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción tal y como exige la cláusula 5ª del Acuerdo Marco.

Siguiendo un orden cronológico, aunque sin ánimo exhaustivo, es menester señalar también que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de abril de 2024, con motivo de un concurso de traslados del personal indefinido no fijo, llega a la siguiente conclusión: de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero de 2024 no se deriva, en ningún caso, la necesidad de la conversión judicial automática de los trabajadores indefinidos no fijos en fijos, ya que es algo incompatible con el sistema español de autoorganización de la propia Administración que se basa en los principios de igualdad, capacidad y mérito en el acceso a la función pública y que se aplica tanto a los funcionarios públicos como a los contratados laboralmente. Tampoco se deriva de la indicada sentencia una radical igualdad entre el régimen jurídico de los trabajadores fijos y de los temporales porque la Directiva 1999/70 (cláusula 4ª) permite un trato diferente entre temporales y fijos por razones objetivas.

Seguidamente la Sala cuarta del Tribunal Supremo ha planteado, por Auto de 30 de mayo de 2024, una nueva cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la manera de compatibilizar la doctrina acuñada por la citada sentencia de 22 de febrero de 2024 con las normas del ordenamiento jurídico nacional que garantizan el derecho de acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En concreto, formula dos interrogantes: De un lado, “¿se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito y capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?” De otro, “de ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta, ¿el reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?”

La última doctrina judicial fijada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo reconoce el derecho a la percepción de la indemnización de 20 días de salario por año de servicio a la extinción del contrato indefinido no fijo por cobertura de vacante ocupada con independencia de que la persona trabajadora vuelva a ser contratada de forma inmediata<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> STS, Social, 25 septiembre 2024 (rec 2719/2023).

Por su parte, el 13 de mayo de 2024, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado otra sentencia, en la que llega a idénticas conclusiones que su precedente de 22 de febrero a raíz de las cuestiones prejudiciales planteadas en relación a la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, por dos litigios surgidos con la Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, y con el Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, a propósito de la calificación de la relación de empleo que vincula a las trabajadoras (en este caso funcionarias interinas) con la Administración Pública, en ambas circunstancias por un flagrante abuso del reclutamiento temporal<sup>48</sup>. Anta la falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea falla que lo procedente será la conversión de las sucesivas relaciones de empleo de duración determinada en vínculos por tiempo indefinido, solución que también matiza señalando: “siempre que la conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional”. En relación a la duda de si, en función del principio de equivalencia del Derecho de la Unión se debe conceder al personal temporal del sector público que haya sido objeto de una utilización abusiva de sucesivos contratos temporales, la condición de empleados fijos o de carrera - por ser ésta la solución que el Estatuto de los Trabajadores impone en el sector privado-, señala el Tribunal que la solución la debe adoptar el Juzgado que tenga un conocimiento directo.

Hasta el momento, la jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con el reclutamiento irregular de funcionarios interinos, no ha asumido la solución del personal indefinido no fijo exigiendo para la reparación de los posibles daños materiales y morales el recurso a la vía de la responsabilidad patrimonial ante una posible disminución de ingresos o una pérdida de oportunidad que el funcionario interino no tuviera el deber jurídico de soportar<sup>49</sup>.

Ante tal incierto panorama, con disímiles soluciones para el personal laboral (de la mano de la jurisdicción social) y para el personal funcionario (por mor de la jurisdicción contencioso-administrativa), es pertinente conseguir, a través de la oportuna intervención urgente del legislador, un adecuado equilibrio entre el efecto útil de la mencionada

---

<sup>48</sup> En concreto, en el asunto C-331/22, la trabajadora fue nombrada funcionaria interina en 2025 para una plaza de técnico superior de administración de la Generalidad de Cataluña. Desde esa fecha ha ido encadenando sucesivas interinidades en el seno de dicha Administración Pública, la última de las cuales data del 5 de agosto de 2015. Con posterioridad a la incoación del litigio, la Administración convocó un proceso selectivo abierto a pública concurrencia para cubrir, entre otros, el puesto de trabajo de la trabajadora. Esta pidió entonces la adopción de una medida cautelar para que la plaza que ocupaba fuera excluida de ese proceso selectivo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Barcelona atendió dicha petición. Por su parte, en el asunto C-332/22, una empleada es funcionaria interina de la Administración de Justicia de Cataluña desde el 14 de diciembre de 1984, ocupando desde hace más de ocho años el puesto vacante de tramitadora procesal y administrativa en el Juzgado de lo Penal núm. 3 de Vilanova i la Geltrú y otra empleada es funcionaria interina en la Administración de Justicia de Cataluña desde el 15 de mayo de 1991, siendo nombrada el 20 de junio de 2012 para ocupar un puesto vacante del Cuerpo de Tramitación en el Juzgado Penal núm. 3 de Barcelona.

<sup>49</sup> Por todas, STS, Cont-Admtivo, 9 mayo 2023 (rec. 5132/2019).

Directiva 1999/70 y el aseguramiento de los aludidos parámetros constitucionales de mérito y capacidad, sin perjuicio de las reparaciones *uti singuli*, por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración o de las indemnizaciones pertinentes, de aquellos casos concretos donde la extensión de la temporalidad durante varias décadas desborda cualquier lógica o regla de sentido común.

### 3.3.- Los estadios previos a la contratación. A vueltas con la ¿superada? teoría de los “actos separables”

Aun cuando –como ya consta– para resolver las controversias suscitadas en torno a una contratación laboral en el seno de una Administración pública son competentes los Tribunales de lo social, lo cierto es que, con anterioridad a la LRJS, se vino entendiendo que si la irregularidad planteada radicaba en un incumplimiento de la normativa administrativa (bases de la convocatoria, selección de los candidatos, etc.), tal trasgresión constituía “aspecto separable susceptible de ser enjuiciado por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa”<sup>50</sup>, al igual que lo era (y todavía lo es) el análisis de las pretensiones de nulidad de las resoluciones administrativas por las que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo (RPT)<sup>51</sup>, de manera que únicamente resulta competente el orden social si lo que se pretende no es la modificación de la RPT sino la posibilidad de ostentar una determinada categoría profesional<sup>52</sup> o el acceso a un determinado grado profesional<sup>53</sup>.

Parecía confirmarse, así, la idea de la existencia de una especie de “frontera” entre el Derecho Administrativo y el Laboral que se encontraría situada en el momento de la perfección del vínculo laboral<sup>54</sup>, afirmación esta que exige, por su trascendencia práctica, una reflexión más detenida.

A diferencia de lo que sucede en el sector privado, la fase previa al nexo contractual se encontraría, cuando se trate de Administraciones públicas, excluida del conocimiento de los

---

<sup>50</sup> FERNANDEZ VILLAZON, L.A.: *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valladolid, Lex Nova, 2001, pp. 205 y ss. En este sentido, SSTS, Social, 21 julio 1992 (Ar. 5641), 11 marzo y 10 noviembre 1993 (Ar. 1849 y 8677) y 17 febrero y 21 julio 1998 (Ar. 1842 y 6530).

<sup>51</sup> SSTS, Social, 7 diciembre 2010 (RJ 1149), siendo la jurisdicción de lo laboral competente para valorar si se han producido irregularidades en la tramitación prevista en el convenio colectivo aplicable al personal laboral, tal y como señalan las SSTS, Social, 15 enero 2009 (RJ 1829), 19 febrero 2009 (RJ 1839), 20 julio 2010 (RJ 7271) y 10 septiembre 2010 (RJ 7294).

<sup>52</sup> STS, Social, 22 noviembre 2022 (rec. 3088/2019).

<sup>53</sup> STS, Social, 29 abril 2024 (rec. 2602/2022).

<sup>54</sup> SALA FRANCO, T.: “Las relaciones laborales en el sector público”, en AA.VV.: *Cuadernos de Derecho Judicial: Problemas de delimitación de competencias entre el orden contencioso-administrativo y el orden social de las relaciones laborales en el sector público*, Madrid, CGPJ, 1993, p. 348. Así –permítase la reiteración–, se distinguía entre el momento previo a la constitución del vínculo y el posterior, correspondiendo los litigios suscitados en los momentos previos al orden contencioso y los posteriores al social. SSTS, Social, 16 marzo 1992 (rec. 991/1991) y 19 junio 1992 (rec. 1640/1991); 11 marzo 1993 (rec. 443/1992); 10 noviembre 1993 (rec. 4150/1992); 30 octubre 1996 (rec. 975/1996); 11 mayo 1998 (rec. 4167/1997); 26 junio 1998 (rec. 4973/1997) y 29 mayo 2007 (rec. 103/2006), entre muchas otras.

Tribunales laborales, en la medida en que se halla fuertemente publicitada y marcada por la presencia de intereses generales. Una vez pasado ese momento, sin embargo, la competencia correspondería a la jurisdicción social<sup>55</sup>.

Como ha señalado el Tribunal Supremo en doctrina consolidada de los años 90, puesto que en la regulación de los procesos de selección previos a la celebración de un contrato de trabajo no se determina cuál es la forma y los efectos de una eventual impugnación de los actos administrativos que lo integran, hasta llegar al último de ellos, es decir, la adjudicación de las plazas y la firma de los contratos, habría que entender perfectamente aplicable la doctrina de los actos separables en los términos en que estaba legalmente formulada<sup>56</sup>.

La jurisprudencia de aquel momento vino otorgando una importancia determinante a la formación regular de la voluntad de la Administración, en relación con el contrato, con independencia de su naturaleza administrativa o civil, pues --como se venía reconociendo-- aquéllos son una "zona común" en cualesquiera de los celebrados por una entidad u organismo público, ya en régimen público o privado<sup>57</sup>. Esta construcción llevó a la doctrina jurisdiccional a reconocer su aplicabilidad a las vías previas y son precisamente las actuaciones conducentes a la selección de aquel candidato con quien se pretende concertar *a posteriori* el vínculo laboral las que han de ser reconocidas como actos separables, regidas por el Derecho Administrativo y sometidas al régimen de anulación y revisión, incluido el recurso ante los Tribunales de lo contencioso. Distinta de éstas es la relación regulada por el Derecho del Trabajo, surgida del convenio *inter partes*, pues las discrepancias habidas entre los sujetos del contrato laboral habrán de ser dirimidas ante la jurisdicción social<sup>58</sup>.

De esta tesis derivaron las siguientes consecuencias:

1.-Los actos administrativos que integran el proceso de selección previo y obligado para la celebración de un contrato de trabajo por la Administración eran impugnables de forma autónoma y separada respecto del propio contrato. Otra cosa sucedía con los procesos de promoción interna, pues en tal caso la Administración actúa claramente como empresario en el marco de una relación laboral ya nacida e incide en derechos contemplados en normas de naturaleza evidentemente social, recogidas en los arts. 22 y 24 ET<sup>59</sup>. El

---

<sup>55</sup> SSTS, Social, 25 noviembre 1991 (Ar. 8262), 21 julio 1992 (Ar. 5641), 11 marzo y 3 octubre 1993 (Ar. 1849 y 8677) ó STS, Sala Conflictos, 29 junio 2007 (RJ 5530).

Algún pronunciamiento judicial situó, empero, este límite en un estadio anterior: el propio proceso de selección. SSTS, Social, 26 junio 1989 (Ar. 4542) y 15 noviembre 1991 (Ar. 8262). También, SSTS, Social, 6 y 21 abril 2009 (RJ 2615 y 2624), 16 noviembre 2009 (RJ 2010, 1157) y 19 enero 2010 (RJ 3100), en las cuales se reconoce la incompetencia de la jurisdicción social para formular declaración de laboralidad de una relación ya extinguida a efectos de la acreditación de méritos en un concurso.

<sup>56</sup> SSTS, Cont-Admtivo, 21 julio 1992 (Ar. 5641) y 11 marzo y 10 noviembre 1993 (Ar. 1849 y 8677).

<sup>57</sup> STCo 65/1994, de 28 de febrero. QUINTANA LOPEZ, T. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Efectos de la anulación de los actos separables sobre la contratación laboral de las Administraciones Públicas", *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 13, 2001, pp. 9 y ss.

<sup>58</sup> STS, Cont-Admtivo, 31 de octubre de 2000

<sup>59</sup> SSTS, Social, 16 marzo 1992 (Ar. 1650) y 3 marzo 2011 (RJ 3107).

problema se puede plantear, no obstante, cuando el concurso de provisión por ascenso o traslado afecta indistintamente a personal laboral y funcionario, estando habilitado para plazas que pueden ocupar unos u otros, en cuyo caso no puede ser competente el orden social<sup>60</sup>.

2.-La facultad para conocer la impugnación de algún acto del proceso de selección corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto se trata de actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo aunque, en una fase posterior, vayan a dar lugar a un contrato de trabajo cuyas vicisitudes estarán sometidas, obviamente, a la jurisdicción laboral<sup>61</sup>.

El clarificador Auto de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo de 30 noviembre de 2007<sup>62</sup> explica que el criterio para la atribución competencial a favor de uno u otro orden jurisdiccional se basa en la distinción entre convocatorias por las que se accede al vínculo laboral con la Administración desde el exterior -en cuyo caso, el enjuiciamiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa- y aquellas otras de carácter restringido, a las que solo tienen acceso quienes ya tuviesen un vínculo laboral con la Administración -en cuyo caso la competencia corresponde al orden social--<sup>63</sup>. En definitiva, se ha venido entendiendo, con anterioridad a la LRJS, que si se trata de convocatorias de nuevo ingreso, la actuación de la Administración previa al vínculo laboral implica que “predomine en ella el carácter de poder público que está obligado a formular una oferta de empleo público en los términos fijados en la Ley y dirigida en principio a todos los ciudadanos”, de forma que aquí está actuando “una potestad administrativa en orden a la selección del personal, que se rige también predominantemente por normas administrativas”, pues “la regulación por el Derecho Administrativo es prevalente en atención a la cualificada presencia de un interés general al que se conecta el ejercicio de la potestad administrativa”<sup>64</sup>, siendo competente para su conocimiento el orden contencioso. Así, con carácter previo a la promulgación de la LRJS, en virtud de la clásica “*doctrina de los actos separables*” mediante la cual la utilización del Derecho Privado por parte de las Administraciones Públicas no impide la aplicación del Derecho Administrativo en el proceso de formación de su voluntad contractual, implicaba la consiguiente competencia de la jurisdicción contencioso-

---

<sup>60</sup> STSJ, Social, Castilla y León 4 abril 1995 (Ar. 1391).

<sup>61</sup> STS, Social, 25 noviembre 1991 (Ar. 8262) y SSTSJ, Social, Andalucía 1 marzo 1994 (Ar. 1329) y 8 febrero 1995 (Ar. 429)

<sup>62</sup> Núm. 112/2007. También AATS 20 diciembre 2001 (núm. 22/2001), 22 octubre 2004 (núm. 63/2004), 21 diciembre 2006 (núm. 348/2006), 12 febrero 2008 (núm. 1/2008), 12 abril 2011 (núm. 11/2011), 27 abril 2012 (núm. 13/2012) o 20 octubre 2020 (núm. 19/2016).

<sup>63</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Jurisdicción competente respecto de los estados previos a la contratación de empleados públicos en el caso de cambio en la composición del Tribunal calificador”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 5, 2024.

<sup>64</sup> SSTS, Social, 5 y 11 noviembre 1993 (Ar. 8551 y 8678) y 4 febrero 1994 (Ar. 794).

administrativa para el eventual control de la legalidad administrativa de la citada formación de la voluntad contractual<sup>65</sup>.

No obstante, dicha materia no resultaba pacífica en relación con la provisión de plazas en entidades de Derecho Público distintas de las Administraciones de base territorial, no en vano el Auto de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2016<sup>66</sup> atribuyó al orden social la competencia en un proceso selectivo convocado por una empresa municipal. Y, así, en lo que se refiere a las entidades públicas de Derecho Privado, el Alto Tribunal atribuyó competencia al orden social, por cuanto consideraba que las sociedades o entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles públicas no ejercen potestad administrativa alguna cuando realizan procesos de contratación, de manera que aun cuando los demandantes todavía no son trabajadores de la empresa, al aplicarse a ésta el régimen de Derecho Laboral común, los actos próximos, preparatorios de la relación de trabajo caen en la órbita competencial social<sup>67</sup>. Asimismo, se vino admitiendo la competencia del orden social para pronunciarse sobre las “relaciones de puestos de trabajo” de una unidad, sección o departamento en este tipo de entidades<sup>68</sup>.

### **3.4.- Los actos preparatorios de la contratación laboral tras las últimas reformas**

A raíz de la promulgación de la LRJS, cuyo art. 2 a) atribuye, como ya consta, al orden social “las cuestiones litigiosas que se promuevan entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo”, la jurisprudencia se había debatido entre apreciar la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (mayoritariamente hasta 2020)<sup>69</sup> y el social (mayoritariamente desde 2020 a la luz del Auto de la Sala Especial de Conflictos del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2020 y de la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 11 junio de 2020, que han atribuido al orden social los actos preparatorios y previos de una contratación laboral)<sup>70</sup>. En concreto, el

---

<sup>65</sup> SALA FRANCO, T.: *El personal laboral del sector público*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, p. 23.

<sup>66</sup> Rec. 8/2016.

<sup>67</sup> Entre otras, STS, Social, 8 marzo 1996 (rec. 1731/95) con referencia a AENA; STS, Social, 17 julio 1996 (rec. 3287/95) en relación a Euskal Telebisa; STS, Social, 29 septiembre 2006 (rec. 1778/2005) referida a Turismo Andaluz S.A.; STS, Social, 11 julio 2012 (rec. 3128/2011) que afecta a Ferrocarrils de la Generalitat; STS, Social, 6 marzo 2019 (rec. 152/2018) por lo que atañe a Correos; STS, Social, 9 abril 2018 (rec. 77/17) en alusión a RENFE; o STS, Social, 12 julio 2007 (rec. 150/06) por lo que afecta a Ferrocarriles de Vía Estrecha.

<sup>68</sup> STS, Social, 28 octubre 2013 (rec. 3252/2012).

<sup>69</sup> SSTs, Social, 7 febrero 2003 (rec 1585/02), 30 mayo 2006 (rec 642/05) y 16 abril 2009 (rec. 1355/08). AATS 13/2001, 14 de junio, 22/2001, 20 diciembre y 302/2006, de 18 de octubre. Manifestación señera de esta postura puede encontrarse en el *Auto de* la Sala de Conflictos núm. 112/07, 30 noviembre, en el que se distinguía entre “convocatorias por las que se accede al vínculo laboral con la Administración desde el exterior (en cuyo caso, el enjuiciamiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa) y aquellas otras de carácter restringido, a las que solo tienen acceso quienes ya tuviesen un vínculo laboral con la Administración (en cuyo caso la competencia corresponde al orden social). Esta doctrina se reitera posteriormente en el ATS, Cont-Admtivo, 20 octubre 2016, AATS, Sala de Conflictos, 11/2011, 12 abril, 13/2012, 27 abril y 13/2013, 17 de junio.

<sup>70</sup> Rec. 132/2018. Clave ha sido también las SSTs, Social, 10 diciembre 2019 (rec. 3006/2017), 3 febrero 2021 (rec. 2861/2018), 26 marzo 2021 (rec. 3118/2018), 13 mayo 2021 (rec. 2686/2018), 2 junio 2021 (rec. 1973/2020) y 23 noviembre 2021 (rec. 83/2019), en las que se declaró que el orden social es el competente para resolver una impugnación de las bases de una convocatoria de acceso público y de los actos

citado Auto de 12 de febrero de 2020 señala que “la actuación de la Administración pública como futuro empleador de personal laboral ha de ajustarse a los criterios contemplados en el TREBEP para el acceso al empleo público -con sometimiento, así, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad-, puesto que se está ante la actuación de una Administración pública en el ejercicio de sus potestades y funciones administrativas. Pero si dicha actividad administrativa versa sobre materia laboral -como consecuencia de la vertiente empleadora en la que, a través de sus actos, se muestra la Administración-, el conocimiento de todas las fases de la contratación del personal laboral ha de bascular en favor del orden social, comprendiendo también la fase preparatoria, que viene a conformar y condicionar el propio vínculo de trabajo entre las partes, y que ha de estar sujeta a la especial tutela que el legislador encomienda sobre la relación de trabajo a la jurisdicción social”. Así, si anteriormente la Sala Cuarta solo admitía la competencia del orden social cuando se trataba de la reclamación de quienes participaban en procesos de selección convocados por empresas públicas, tras la LRJS también la proclama cuando una Administración en sentido estricto convoca las plazas de régimen laboral<sup>71</sup>.

Terciando en esta controversia, la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 2022, en su disposición final vigésima, introdujo una nueva letra g) en el art. 3 LRJS para excluir de la competencia de este orden jurisdiccional social el conocimiento de “los actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre, que deberán ser

---

administrativos de naturaleza individual y plural en aplicación de dichas bases por parte de una Administración pública. Asimismo, SSTSJ, Cont-Admtivo, Madrid 4 marzo 2021 (rec. 315/20) o 10 octubre 2022 (rec. 1120/21).

<sup>71</sup> Así se pronuncia la STS, Social, 11 junio 2019 (rec. 132/2018), que incorpora las siguientes consideraciones: “a) La voluntad del legislador de 2011 de atraer al orden social, por su mayor especialidad, el conocimiento de todas aquellas materias que, de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales, incluso cuando esté implicada la Administración pública, cristaliza en el art. 1 LRJS y, especialmente, en lo que aquí atañe, en el transcrito art. 2.n) LRJS, con modificación de los derogados arts. 1 a 3 LPL, en los que se había sustentado la doctrina tradicional de atribuir el conocimiento de estas controversias al orden contencioso-administrativo. b) Este cambio normativo exige transferir al orden social el conocimiento del objeto del proceso concretamente examinado -en el caso, la interpretación e impugnación de las bases de una convocatoria de un proceso selectivo llevado a cabo por la Administración empleadora para personal laboral. c) La actuación de la Administración pública como futuro empleador de personal laboral ha de ajustarse a los criterios contemplados en el TREBEP para el acceso al empleo público -con sometimiento, así, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad-, puesto que se está ante la actuación de una Administración pública en el ejercicio de sus potestades y funciones administrativas. d) Pero si dicha actividad administrativa versa sobre materia laboral -como consecuencia de la vertiente empleadora en la que, a través de sus actos, se muestra la Administración-, el conocimiento de todas las fases de la contratación del personal laboral ha de bascular en favor del orden social, comprendiendo también la fase preparatoria, que viene a conformar y condicionar el propio vínculo de trabajo entre las partes, y que ha de estar sujeta a la especial tutela que el legislador encomienda sobre la relación de trabajo a la jurisdicción social”. También, AATS, Sala de Conflictos, 15, 16 y 17 febrero 2021 (núm. 1/2021, 2/2021, 3/2021, 4/2021, 5/2021, 6/2021, 7/2021, 8/2021, 9/2021, 10/2021, 11/2021, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021, 17/2021, 18/2021, 19/2021, 20/2021 y 21/2021) o 1 marzo 2022 (rec. 14/2022) y 30 diciembre 2022 (rec. 9/2022 y 16/2022). SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Jurisdicción competente respecto de los estados previos a la contratación de empleados públicos en el caso de cambio en la composición del Tribunal calificador”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 5, 2024.

impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo”. Ahora bien, pese a la claridad de este tenor, el Tribunal Constitucional en Sentencia 145/2022, de 15 de noviembre, ha estimado el recurso de inconstitucionalidad planteado y expulsado esta modificación legal por exceder del contenido material propio de una Ley de Presupuestos, con el retorno a la jurisdicción social de las cuestiones relativas al acceso libre al empleo público laboral<sup>72</sup>.

Por eso –y como no podía ser de otra manera-- el Auto de la Sala de Conflictos de 10 enero de 2023<sup>73</sup> concluye “que erradicado dicho precepto del cuerpo procesal laboral, habremos de retornar a la situación precedente acuñada por la Sala, y que determinaba residenciar la competencia en el orden social de la jurisdicción”.

Como matización adicional, el Auto de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2024<sup>74</sup> aclara, no obstante, que “si se trata de bases generales comunes a los procesos selectivos de personal funcionario y laboral, la competencia corresponde a los órganos del orden contencioso-administrativo”.

Recientemente, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2024<sup>75</sup> clarifica la situación de los procesos en curso afectados por la privación de jurisdicción sobrevenida, sentado que “el elemento clave es si en el momento en el que se dictaron las sentencias de instancia y de apelación los tribunales contencioso-administrativos tenían jurisdicción para conocer de la materia. En ese caso, la respuesta ha de ser afirmativa en cuanto a la competencia de la jurisdicción contenciosa, no solo porque ninguna norma legal lo excluía, sino sobre todo porque el objeto de impugnación son auténticos actos administrativos. Es más, se trata de resoluciones administrativas de las que es perfectamente predicable la conocida doctrina de los “actos separables”, es decir, actos administrativos previos y necesarios para la constitución, modificación o extinción de una relación jurídico-privada; y es tradicionalmente pacífico que el conocimiento de los litigios sobre tales actos administrativos corresponde, en principio, al orden contencioso-administrativo. Dicho de otro modo, “solo pueden ser sustraídos de la jurisdicción contencioso-administrativa en virtud de una norma legal que así lo disponga inequívocamente. Todo ello sin olvidar cómo elementales consideraciones de efectividad de la tutela judicial impiden que -bastantes años después de iniciado el proceso, sin que nadie hubiera suscitado antes dudas sobre la jurisdicción- se acuerde la nulidad de todo lo actuado para comenzar de nuevo en el orden social”.

---

<sup>72</sup> LÓPEZ HORMEÑO, M.C.: “Jurisdicción competente para conocer sobre la impugnación de los procesos selectivos y bolsas de empleo del personal laboral: un eterno camino de ida y vuelta”, *Diario La Ley*, 22 de marzo de 2023.

<sup>73</sup> Núm. 2/2023. Reiterado por AATS, Sala de Conflictos, 12 diciembre 2023 (rec. 10/2023), 21 febrero 2024 (rec. 12/2023) y 1 julio 2024 (rec. 6 y 11/2024).

<sup>74</sup> Núm. 21/2024.

<sup>75</sup> Rec. 1240/2022.

Al margen de estas consideraciones de derecho transitorio, los pronunciamientos más recientes de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo vienen reconociendo la competencia de tal orden jurisdiccional para resolver, entre otros, los conflictos planteados sobre convocatorias para la realización de contratos posdoctorales en Universidades<sup>76</sup> o para la ocupación por turno libre de un puesto de jefe/a de exposiciones en un organismo público<sup>77</sup>; e incluso ha declarado la nulidad de una sentencia que apreció la falta de competencia del orden social en aplicación del art. 3, apartado f, de la LRJS en la redacción dada por la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, cuya inconstitucional ha declarado, como ya consta, la Sentencia del Tribunal Constitucional 145/2022<sup>78</sup>.

### 3.5.- Bolsas de trabajo

La determinación de la jurisdicción facultada para resolver sobre los litigios planteados en relación con las bolsas de trabajo o listas de espera, integradas por aquellos que, habiendo participado en algún proceso reglado de selección de personal no hubieran obtenido plaza en la convocatoria, pero han quedado a disposición de la Administración para cubrir, de forma temporal y no definitiva, las vacantes que, por cualquier causa, pudieran surgir en la plantilla, no ha sido una cuestión pacífica en la doctrina judicial. Así, en ocasiones, se ha afirmado con claridad "la competencia del orden social al actuar la Administración como verdadero empresario"<sup>79</sup>; para defender, en otras, cómo "sólo cuando surgen del acuerdo entre interlocutores sociales, suponen compromisos laborales cuyo examen corresponde al orden social"<sup>80</sup>, llegándose a establecer también "la incompetencia de la jurisdicción laboral en favor de la contenciosa aun cuando concurren normas colectivas que rijan la materia, no en vano éstas no pueden prevalecer sobre una regulación de Derecho Público que es siempre preferente"<sup>81</sup>.

Esta última doctrina empezó a operar con toda normalidad en las reclamaciones frente a la gestión de una bolsa de trabajo, de manera que se entendió que la jurisdicción contencioso-administrativa sería competente para conocer de aquellas cuestiones relativas a la supresión de una relación de candidatos, a la exclusión injustificada de dicha lista o a la valoración incorrecta de los méritos alegados por un aspirante<sup>82</sup>, mientras que, una vez suscrito el vínculo laboral con alguno de los integrantes del listado de candidatos, la competencia se

---

<sup>76</sup> STS, Social, 11 junio 2024 (núm. 3568/2024).

<sup>77</sup> STS, Social, 24 septiembre 2024 (rec. 243/2022).

<sup>78</sup> STS, Social, 24 septiembre 2024 (núm. 4552/2024).

<sup>79</sup> SSTS, Social, 23 junio y 12 diciembre 1997 (Ar. 4936 y 9167).

<sup>80</sup> SSTS, Social, 21 julio 1992 (RJ 5641), 23 junio y 30 septiembre 1997 (RJ 4935 y 6853), 31 mayo 1999 (RJ 5006) y 4 febrero 2000 (RJ 411).

<sup>81</sup> SSTS, Social, 17 y 24 febrero 1998 (RJ 6211), 4 octubre 2000 (RJ 8662) y 16 mayo 2003 (RJ 2004/ 1339).

<sup>82</sup> SSTS, Cont-Admtivo, 17 y 24 febrero 1998 (RJ 1842 y 1960).

atribuía al orden social, "en cuanto que aquellas primeras controversias tienen trascendencia general y estas segundas afectan al interés particular de los litigantes"<sup>83</sup>.

La tesis parecía clara: "la actuación de la Administración en la gestión de las `bolsas de trabajo' es previa al vínculo laboral, predominando en ella el carácter de poder público..., por lo que la regulación por el Derecho Administrativo era prevalente en atención a la cualificada presencia de un interés general al que se conecta el ejercicio de una potestad administrativa"<sup>84</sup>. Por tal motivo, "todo tipo de incidencia que afectara al funcionamiento y permanencia en dichas `listas' había de entenderse necesariamente anudada a una situación de significativa actuación de índole jurídico-administrativa caracterizada por el ejercicio del *ius imperium*..., lo que provocaba una intervención del orden jurisdiccional contencioso-administrativo respecto a las acciones jurídicas surgidas"<sup>85</sup>.

Se consideraba que se trataba de actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo, con independencia de que las listas hubieran sido elaboradas, bien en virtud de reglas contenidas en normas reglamentarias, bien como consecuencia de acuerdos con las organizaciones sindicales<sup>86</sup>. Todo ello salvo (paradigmática y comprensible excepción capaz de confirmar la regla) que se tratara de una bolsa de promoción interna, supuesto en el cual debería conocer la jurisdicción social, pues, en este último caso, la Administración actuaría como mero empresario sometido al Derecho del Trabajo, aplicando normas de indiscutible carácter laboral frente al personal que ya tiene la condición previa de trabajador<sup>87</sup>.

Ahora bien, tras la promulgación de la LRJS, el párrafo n) del art. 2 atribuye al orden social las impugnaciones de los "actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa...". Así pues, no puede extrañar que el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de diciembre de 2019<sup>88</sup>, seguida por otras muchas posteriores, atribuya al orden social la competencia para resolver una impugnación en un caso de derecho preferente de un trabajador para ser contratado por una Administración Pública de acuerdo con los criterios de la bolsa de trabajo<sup>89</sup>.

### 3.6.- Personal "no laboral"

Como anteriormente se apuntó, la interpretación conjunta de los arts. 2 a) LRJS y 1.3 a) ET, en conexión con los arts. 1 y 3 a) LJCA, conduce a entender que la jurisdicción social es

---

<sup>83</sup> SSTS, Social, 23 junio 1997 (RJ 4935), 17 febrero 1998 (RJ 1842) y 4 febrero 2000 (RJ 411).

<sup>84</sup> STS, Social, 17 mayo 2010 (RJ 5260).

<sup>85</sup> STS, Social, 29 marzo 2007 (RJ 3191).

<sup>86</sup> SSTS, Cont-Admtivo, 19 enero 1999 (RJ 29) y 20 diciembre 2002 (RJ 1970). SSTS, Social, 16 mayo 2003 (rec. 698/2002), 21 octubre 2005 (rec. 3288/2004), 30 mayo 2006 (rec. 642/2005) y 16 abril 2009 (rec. 1355/2008).

<sup>87</sup> STSJ, Social, Canarias 23 febrero 1995 (Ar. 614) y Castilla y León 4 abril 1995 (Ar. 1390).

<sup>88</sup> Rec. 306/2017.

<sup>89</sup> Esta doctrina ha sido mantenida por las SSTS, Social, 3 febrero 2021 (rec. 2861/2018), 23 marzo 2021 (rec. 3118/2018), 15 mayo 2021 (rec. 2686/2018), 2 de junio 2021 (rec. 1973/2020) o 7 septiembre 2022 (rec. 3718/2019).

competente para conocer de las controversias que surjan entre la Administración y los trabajadores por cuenta ajena a su servicio, pero no para solventar las que se planteen entre esta y el denominado personal “no trabajador”, incluyendo en este último concepto no sólo a los funcionarios de carrera, sino también a los funcionarios interinos<sup>90</sup>, a los contratados en régimen administrativo<sup>91</sup> y, como se explicará seguidamente, al personal eventual y al personal estatuario al servicio de instituciones sanitarias. El fundamento de esta diferenciación radica en la diversidad de los regímenes jurídicos aplicables a partir de un principio general no por conocido menos dignos de reiteración: los conflictos del personal funcionario corresponden al orden contencioso y los del personal laboral al orden social. Ahora bien, el dibujo de esta línea de frontera se torna curvo en algunos casos<sup>92</sup>. Así, centrando la atención en las dos últimas categorías anteriormente mencionadas, cabe aludir, en primer lugar, a las dudas planteadas en relación con el personal eventual, ocupado en funciones de asesoramiento especial, reclutado bajo el principio de confianza y sometido a un régimen de libre nombramiento y cese (art. 12 TREBEP)<sup>93</sup>. Aunque recientemente ha sido la jurisdicción contencioso-administrativa la que se ha encargado de sentar que la condición de eventual no constituye mérito para el acceso a la función pública ni para la promoción interna<sup>94</sup>, lo cierto es que han sido frecuentes los pronunciamientos del orden social que se han centrado en detectar el fraude por el ejercicio de funciones ordinarias distintas de las legalmente asignadas<sup>95</sup>, sin dejar de reconocer tampoco que la revisión del cese en la condición de eventual corresponde al orden contencioso-administrativo<sup>96</sup>, al igual que la impugnación de una resolución de ingresos indebidos relativa a este tipo de personal<sup>97</sup>.

Todavía más oscuros han estado los contornos de la relación de empleo del personal estatuario, pues aun cuando, en la actualidad, no se cuestiona su exclusión del ámbito competencial social a tenor de lo dispuesto en el art. 1 Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que le atribuye una naturaleza jurídica “funcionarial especial”, lo cierto es que durante mucho

---

<sup>90</sup> SSTS, Social, 16 diciembre 2005 (RJ 2006, 533), 8 julio 2003 (rec. 4531/2002), 21 marzo 2007 (RJ 3187) y 22 marzo 2022 (rec. 1275/2020).

<sup>91</sup> LOPEZ-TAMES IGLESIAS, R.: *Jurisdicción laboral y contencioso-administrativa: delimitación de competencias*, Madrid, Dijusa, 2001, pp. 219 y ss. En la jurisprudencia, SSTS, Social, 20 abril 1992 (Ar. 2661), 27 febrero y 19 septiembre 1996 (Ar. 1512 y 6577), 27 enero y 9 octubre 1997 (Ar. 635 y 7196), 20 octubre 1998 (Ar. 9991), 19 mayo 2005 (rec. 2464/04), 6 febrero y 12 diciembre 2006 (rec. 646/05 y RJ 8378), 15 octubre 2007 (rec. 3377/06), 28 febrero 2008 (rec. 1063/07) y 13 julio 2010 (RJ 6807). Con carácter más reciente, SSTS, Social, 15 marzo 2019 (AS 1762) y 11 enero 2024 (rec. 1673/2022).

<sup>92</sup> FOLGUERA CRESPO, J.A.: “El personal al servicio de las Administraciones Públicas: deslocalización en su protección jurisdiccional. Propuestas de reforma”, *Cuadernos Digitales de Formación*, núm. 38, 2021, p. 3.

<sup>93</sup> GARRIDO CUENCA, N. y DELGADO PIQUERAS, F.: “Las funciones del personal eventual en la jurisprudencia”, *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 51, 2015 ó GARCÍA LUENGO, J.: “El personal eventual. Encuadramiento de una figura polémica en la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 60, 2022.

<sup>94</sup> STS, Cont-Adm. 2 octubre 2023 (rec. 3017/2021).

<sup>95</sup> STS, Social, 2 abril 2017 (rec. 2291/2016) o STS, Social, 22 marzo 2022 (rec. 1275/2020).

<sup>96</sup> STS, Social, 25 abril 2023 (rec. 966/2022).

<sup>97</sup> ATS, Sala Conflictos, 18 noviembre 2022 (rec. 12/2022).

tiempo se ha mantenido la duplicidad de adscripciones jurisdiccionales, derivada de la propia indefinición de lo que por este tipo de personal había que entender, ya que ni se consideraba personal laboral, ni tampoco funcional<sup>98</sup>, sino un *tertium genus* capaz de suscitar importantes problemas en cuanto a la delimitación competencial se refiere<sup>99</sup>.

Algunos pronunciamientos judiciales venían entendiendo, con anterioridad a la Ley 55/2003, que este tipo de relación debía ser calificada dentro de la órbita funcional<sup>100</sup>, no en vano, y en realidad, "las relaciones estatutarias poseen una configuración más próxima al modelo de la función pública que al modelo de la contratación laboral. Esta mayor afinidad al régimen jurídico del funcionariado se aprecia en tres cruciales aspectos: en el sistema reglado y objetivo por el que habitualmente se constituye la relación (concurso de méritos), en la fijación de su contenido (predeterminado por las normas de sus estatutos particulares) y en la dinámica o desarrollo de la prestación de servicios de dichos profesionales, con notable acentuación de la estabilidad en el empleo y en el puesto de trabajo"<sup>101</sup>. Además, "la relación del personal estatutario encierra una clara condición de Derecho Público, al intervenir y contribuir de alguna forma en la gestión, actuación y realización de un servicio público, como es la Seguridad Social, tal como se desprende de lo que expresa el art. 41.2 de la Constitución Española..."<sup>102</sup>. Por tales razones, podía parecer que los pleitos que se sustanciaran con este personal debían entrar, en principio, dentro del ámbito de la jurisdicción contenciosa-administrativa con el resto de los funcionarios.

Ahora bien, pese a estar tradicionalmente sometidos a una legislación que escapaba del cuerpo normativo correspondiente a lo que se viene entendiendo por "rama social del Derecho", no cabía olvidar, tal y como entendieron otros pronunciamientos, que el art. 45.2 Ley de Seguridad Social 1974 declaraba competente al orden jurisdiccional social para conocer de los litigios que afectaran a este personal; en decisión que se mantuvo en vigor, como acabó por reconocer la disposición derogatoria 1.B, párrafo final Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, a través del cual se aprobó el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS 1994), en relación con la adicional 16.1, de la derogada Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Un exhaustivo estudio sobre el régimen jurídico de este personal en DESDENTADO BONETE, A. y DESDENTADO DAROCA, E.: "El sistema normativo de la relación de servicio del personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social", *AS*, núm. 16, 2000, pp. 43 y ss.

<sup>99</sup> NORES TORRES, E.: "Los órganos del orden social y sus competencias", en AA.VV (BLASCO PELLICER, A. y ALEGRE NUENO, M., Dirs.): *El proceso laboral. Ley 35/2011, de 10 de octubre reguladora de la Jurisdicción Social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 35 y ss.

<sup>100</sup> MANRIQUE LOPEZ, F. y MELLER, N.: "Puntos críticos en la competencia del orden social de la jurisdicción", en AA.VV.: *Manual práctico laboral*, Madrid, La Ley, 1999, pp. 727 y ss.

<sup>101</sup> SSTS, Social, 19 abril 1991 (Ar. 6238) y 17 octubre 1991 (Ar. 7221).

<sup>102</sup> STS, Social, 14 octubre 1996 (Ar. 7624).

<sup>103</sup> Precepto este que sirve de apoyo a una corriente jurisprudencial que arranca sin fisuras de la STCT 27 septiembre 1985 (Ar. 5348) y culmina en la STS, Social, 7 julio 1991 (Ar. 5138), para dar paso a una reacción, nunca fatal, que prima lo administrativo acabando por reconocer que "excepcionalmente y con cautela" puede seguir conociendo la jurisdicción social (entre muchas, SSTS, Social, 4 diciembre 1991 --Ar. 10421-- y, sobre todo, la serie que abren las SSTS, Social, 16 y 21 febrero y 4 y 10 marzo 1994 --Ar. 1053, 1219, 2054 y 2280--).

Es de señalar, además, que tal atribución competencial se hizo "sin perjuicio del carácter estatutario de dicha relación", lo cual parecía significar "sin perjuicio de su carácter administrativo". Con ello, el propio texto de la LGSS1994 vino a confirmar lo que anteriormente se ha afirmado: el personal estatutario tenía carácter funcionarial, no ignorado por la norma, pero ello no era óbice para que pudiera conocer de las controversias plantadas el orden jurisdiccional social<sup>104</sup>.

Cierto es, no obstante, que nunca existió una atribución expresa de competencia a los órganos jurisdiccionales del orden social ni en la Ley de Bases de Procedimiento Laboral de 1989, ni en la LPL de 1995; pero tal vacío pudo quedar suficientemente colmado, sin embargo, por la genérica previsión que contenía la letra q) del art. 2 LPL [después letra t)], que encomendaba, en cláusula abierta, a los órganos de la jurisdicción social el conocimiento "de cualesquiera otras cuestiones que les sean atribuidas por normas de rango de Ley"; en este caso, y como se ha señalado, por el art. 45.2 de la LSS 1974, en un precepto excluido de la operación de refundición llevada a cabo por la LGSS 1994, cuya disposición derogatoria única declara expresamente la vigencia de dicho precepto de la LSS 1974<sup>105</sup>.

Tal compleja solución provocaba una "evidente disfunción"<sup>106</sup>, capaz de llevar --en simple muestra-- "a atribuir a la jurisdicción social el conocimiento de litigios derivados de un eventual derecho a retribuciones o de impugnación de las órdenes de cambio de destino, y a la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos relativos a la efectividad o suspensión de acuerdos sobre incompatibilidades, impugnación de sanciones y medidas disciplinarias, petición de convocatorias a concurso de vacantes de personal sanitario o impugnaciones de concursos de acceso a plazas de personal estatutario de la Seguridad Social"<sup>107</sup>.

Ante tan deplorable realidad, el legislador, en 2003, procedió a corregir esta situación, acogiendo el profundo arraigo con que cuenta en el ordenamiento jurídico español la atribución de los conflictos de trabajo en los cuales aparezca el elemento subjetivo funcionario público al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, entendiendo que esta última es la jurisdicción competente para conocer de los litigios entre los establecimientos sanitarios y el personal estatutario a su servicio (incluyendo a los médicos --excepto los médicos Inspectores--, a los sanitarios no facultativos y a los no sanitarios)<sup>108</sup>,

---

<sup>104</sup> FERNANDEZ VILLAZON, L.A.: *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valladolid, Lex Nova, 2001, p. 227.

<sup>105</sup> MANRIQUE LOPEZ, F. y MELLER, N.: "Puntos críticos en la competencia del orden social de la jurisdicción", en AA.VV.: *Manual práctico laboral*, Madrid, La Ley, 1999, pp. 728 y ss. Por todas, STS, Social, 11 mayo 1998 (Ar. 4323).

<sup>106</sup> HERNANDEZ MARIN, A.: *Régimen jurídico del personal sanitario no facultativo de las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social*, Madrid, Dikynson, 1997, pp. 372 y ss.

<sup>107</sup> Un completo estudio de la doctrina legal y jurisprudencial al respecto existente, en SEMPERE NAVARRO, A.V. y CAVAS MARTINEZ, A.V.: *El personal estatutario de la Seguridad Social en la doctrina de unificación (1991-1998)*, Pamplona, Aranzadi, 1999. Por todas, SSTS, Social, 17 y 24 febrero 1998 (Ar. 1842 y 1960) y 29 enero 1999 (Ar. 1109) ó STSJ Cataluña 14 enero 1998 (Ar. 643) y Galicia 15 junio 2000 (Ar. 1722).

<sup>108</sup> Auto TS, Sala Conflictos, 29 junio 2007 (RJ 5510), 12 febrero 2008 (JUR 193586) y 2 abril 2009 (JUR 221064) y SSTS, Social, 9 febrero 2010 (rec. 17/2008).

máxime cuando se ha producido una total transferencia de este personal desde las entidades gestoras de la Seguridad Social hacia las respectivas Comunidades Autónomas que han asumido competencia en la gestión sanitaria<sup>109</sup>.

No está de más plantear, por ende, que se podría haber avanzado en sentido contrario al seguido por el redactor de la Ley 55/2003, en la idea de atribuir al orden jurisdiccional social los conflictos que afecten a todo el colectivo de funcionarios (incluidos los estatutarios), cualquiera que fuera la Administración para la que presten servicios, no en vano los regímenes profesionales (laboral y funcionarial) arrancan de idéntica naturaleza (actividad dependiente y sometida), y, si se fueran revisando, una por una, las características que perfilan legalmente el contrato de trabajo a tenor del art. 1.1 ET (servicios voluntariamente prestados, retribuidos, por cuenta ajena y desarrollados dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona)<sup>110</sup>, "se vería que convienen tanto a la relación funcionarial como a la relación laboral"<sup>111</sup>.

Ahora bien, no cabe olvidar que el art. 9.2 TREBEP, reserva a los funcionarios "el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas"<sup>112</sup>, razón por la cual cobra cierto sentido la competencia del orden contencioso cuando nos hallamos en presencia de un funcionario público (o asimilado)<sup>113</sup>; otra cosa, es que la tutela reparadora se consiga de forma más satisfactoria ante el orden social, donde no existe la amenaza de costas y los tiempos procesales son más breves.

Resta por mencionar, siquiera brevemente, los interrogantes planteados en relación con el profesorado asociado de las Universidades (profesionales de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad principal fuera del ámbito académico universitario), pues existen pronunciamientos contradictorios entre el orden social y el contencioso-administrativo, pues mientras el primero ha reconocido su derecho a someter su actividad docente e investigadora a evaluación<sup>114</sup>, el segundo ha denegado tal derecho<sup>115</sup>.

---

<sup>109</sup> AA.VV.: *Memento Práctico Francis Lefebvre. Procedimiento laboral 2011-2012*, Madrid, Lefebvre, 2011, p. 70.

<sup>110</sup> Entre todos, y por su autoridad, GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Prólogo", en la obra de ORTEGA ALVAREZ, L.: *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 3 y ss. ó ALONSO OLEA, M.: "Los límites en la aplicación del Derecho del Trabajo a las Administraciones Públicas", en AA.VV.: *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989, p. 49.

<sup>111</sup> MAIRAL JIMENEZ, M.: "La especial posición procesal de la Administración Pública empleadora", *Revista Española de Derecho Procesal*, núm. 6, 1998, pp. 641 y ss.

<sup>112</sup> PARADA VAZQUEZ, R.: *Derecho del Empleo Público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 87.

<sup>113</sup> CORDON MORENO, F.: *El proceso contencioso-administrativo*, Pamplona, Aranzadi, 2001, p. 74.

<sup>114</sup> SSTS, Social, 10 diciembre 2020 (rec. 65/2019) y 25 enero 2023 (rec. 117/2020).

<sup>115</sup> STS, Cont-Admtivo, 20 mayo 2024 (rec. 1425/2022).

### 3.7.- Prevención de riesgos laborales: exigencias de cumplimiento y reparación de daños. El juez de lo social como juez natural

Como ya consta, el orden social está llamado a conocer de todas las discrepancias relativas al régimen jurídico del contrato de trabajo (común, especial o con peculiaridades), con independencia de las características de quien asuma la condición de empleador y, por tanto, al margen de la cualidad pública o privada de quien sea beneficiario de la prestación de servicios. En consecuencia, todos los pleitos suscitados en torno al personal laboral al servicio de la Administración pública y otras entidades de Derecho Público son objeto de conocimiento por el orden social<sup>116</sup>. Si la fundamentación de la pretensión, es decir, su acotamiento cae dentro del concepto "rama social del derecho", es lógico que se ventile el asunto en la jurisdicción social, pues no hay que olvidar que el objeto del proceso es el suplico de la parte que lo pone en marcha mediante la demanda.

Sobre esta idea, la LRJS da un paso adelante en cuanto considera al social como especializado, para atribuir, de manera realmente exclusiva y excluyente, el conocimiento unificado de las cuestiones litigiosas afectantes a riesgos laborales en sentido amplio, incluyendo las actuaciones de las Administraciones públicas en este campo respecto de todo su personal, sea este funcionario, estatutario o laboral [art. 2 e)]. Es más, rompiendo la unidad de fuero a favor del contencioso administrativo que domina en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, seguidamente atribuye al orden social el conocimiento de la exigencia a las Administraciones públicas, por parte de su personal funcionario, estatutario o laboral, de la responsabilidad por daños derivados del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales<sup>117</sup>.

Por tanto, se convierte al juez social en garante último de la normativa de prevención de riesgos laborales incluso si se trata de personal funcional o estatutario de las Administraciones públicas empleadoras, no sólo con carácter previo a la posible causación del daño o en relación con las cuestiones relativas a los órganos de representación de personal en materia relacionada con la prevención de riesgos en el trabajo ("*con independencia del tipo de personal que intervenga en su designación o composición*"), sino también ex post cuando se dilucida la reparación de los detrimentos padecidos. Se sigue aquí el dictamen del CES que recomendaba la unidad jurisdiccional en la materia puesto que todos los colectivos quedaban sujetos a una misma normativa, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)<sup>118</sup>. Resulta así que las reclamaciones en materia de seguridad y salud podrán ser dirigidas al

---

<sup>116</sup> CRUZ VILLALON, J.: "Viejos y nuevos conflictos en las fronteras entre la jurisdicción laboral y contencioso-administrativa", en AA.VV (ALARCON CARACUEL, M.R. y MIRON HERNANDEZ, M.M., Coords.): *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 79.

<sup>117</sup> MARTIN JIMENEZ, R.: "Ambiciones y retos competenciales en la futura Ley de la Jurisdicción Social", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 814, 2011 (BIB 2011/267).

<sup>118</sup> CES: *Dictamen 11/2010. Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Social*, Madrid, CES, 2010, p. 23.

orden social no solamente por el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, sino también por los funcionarios y el personal estatutario<sup>119</sup>. No obstante, estos dos últimos colectivos, como ya consta, remitirán al orden jurisdiccional contencioso-administrativo las restantes reclamaciones derivadas de su relación de servicios<sup>120</sup>.

Y ello porque el empresario, también en el sector público y frente a todo su personal, está obligado a la observancia de los deberes básicos en materia preventiva (art. 15 LPRL), esto es, “evitar los riesgos; evaluar los riesgos que no se puedan evitar; combatir los riesgos en su origen; adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud; tener en cuenta la evolución de la técnica; sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro; planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales; adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual; y dar las debidas instrucciones a los trabajadores. Todo ello sin olvidar la práctica de los reconocimientos médicos pertinentes (art. 22 LPRL).

El incumplimiento de algún apartado de este amplio iter dará lugar a responsabilidades por los daños y perjuicios que puedan derivarse (art. 42 LPRL), surgiendo además una tutela reparadora con manifestación en el disfrute de prestaciones de Seguridad Social por incapacidad temporal o incapacidad permanente, unidas a la pertinente atención médica y farmacéutica de las dolencias. Además de las anteriores, el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (TRLGSS) también prevé un mecanismo de responsabilidades adicional que puede desencadenarse cuando el empresario trasgreda sus obligaciones preventivas, esto es, el recargo de prestaciones económicas derivadas de accidente laboral o enfermedad profesional por falta de medidas de seguridad (art. 164 TRLGSS), que no es sino un modo de compeler al empleador para que observe las normas preventivas. Ahora bien, las Administraciones Públicas quedan exentas de tal recargo tal y como reconocen el art. 45.1 LPRL, el art. 10 c) Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado o el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, pues prevén expresamente la imposición de medidas correctoras para tales transgresiones. Otra cosa es que la responsabilidad

---

<sup>119</sup> En lo que afecta a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, STS, Social, 25 octubre 2023 (rec. 1873/2020). En lo que se refiere a los riesgos psicosociales en la Carrera Judicial, ST, Social, 22 septiembre 2023 (rec. 128/2022).

<sup>120</sup> SSTs, Social, 11 octubre 2018 (rec. 2605/2016), 24 junio 2019 (rec. 123/2018), 5 mayo 2021 (rec. 1634/2019), 19 julio 2021 (rec. 1182/2020) o 10 noviembre 2021 (rec. 2061/2021). ALFONSO MELLADO, C.L.: “La parte general de la Ley de Jurisdicción Social”, en AA.VV (RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. y ALFONSO MELLADO, C.L., Dirs.): *La nueva Ley de la Jurisdicción Social. Texto adaptado a las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero*, Albacete, Bomarzo, 2012, p. 32.

(solidaria) alcance a la Administración como empresa principal en un accidente sufrido por una persona trabajadora de una empresa contratista<sup>121</sup>

Bajo tales premisas, varios han sido los pronunciamientos judiciales que han avalado la atribución de la competencia de la jurisdicción social frente a demandas formuladas por los funcionarios frente a la Administración Pública en materia de prevención de riesgos laborales, entendiendo que la competencia de este orden jurisdiccional es “plena en esta materia”<sup>122</sup> o, en similares términos, que se extiende a “todas las cuestiones litigiosas que se promuevan para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales”<sup>123</sup>, incluyendo, a modo de ejemplo, la falta de acatamiento de la obligación de evaluación<sup>124</sup> o la carencia de entrega de medios de protección<sup>125</sup>. De este modo, los empleados públicos que actúen ante la jurisdicción social en esta materia dispondrán de los beneficios procesales característicos de ésta (principios de inmediación, oralidad, concentración, beneficio de asistencia jurídica gratuita, exención de caución para la adopción de medidas cautelares o de depósitos y consignaciones para recurrir, entre otros muchos)<sup>126</sup>.

No cabe perder de vista tampoco que, pese a las dudas iniciales, merced a la doctrina constitucional, la protección eficaz de la salud integral de los trabajadores como eje central de la LPRL, incluye la garantía y tutela frente a los riesgos psicosociales<sup>127</sup>, premisa reiterada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>128</sup> y por el Tribunal Supremo español<sup>129</sup>. Cabe destacar así aquellos pronunciamientos en los que se atribuye la competencia a la jurisdicción social para valorar la indemnización pecuniaria por daños materiales y morales ante la falta de adopción de medidas de prevención frente al acoso laboral por una Administración Pública<sup>130</sup>, señalando que “corresponde actuar a esta jurisdicción (social)... cuando se trata de controlar judicialmente el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, incluida la reparación de daños por ese concepto”<sup>131</sup>, o sentando con total rotundidad que “.. si la demanda reclama el cese de la conducta de acoso laboral que está sufriendo la

---

<sup>121</sup> STS, Social, 7 octubre 2008 (rec. 2426/2007), que aborda el accidente padecido por un trabajador de una empresa subcontratada mientras realizaba el mantenimiento del centro de transformación eléctrica ubicado en un Centro Regional de Menores dependiente de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

<sup>122</sup> STS, Social, 14 octubre 2014 (rec. 265/2013).

<sup>123</sup> STS, Social, 17 febrero 2021 (rec. 129/2020).

<sup>124</sup> STS, Social, 17 febrero 2021 (rec. 129/2020).

<sup>125</sup> STS, Social, 18 de febrero 2021 (rec. 105/2020).

<sup>126</sup> MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: “La competencia del orden jurisdiccional social en la materia de seguridad y salud en el trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 138, 2018, pp. 517 y ss.

<sup>127</sup> STCo 62/2007, de 27 de marzo.

<sup>128</sup> STJUE de 15 de noviembre de 2001, C-49/00.

<sup>129</sup> STS, Social, 16 febrero 2006 (núm. 101/2016).

<sup>130</sup> SSTS, Social, 11 octubre 2018 (rec. 2605/2016) ó 10 noviembre 2021 (rec. 206/2019).

<sup>131</sup> SSTS, Social 17 febrero 2021 (rec. 129/2020), 18 febrero 2021 (rec. 105/2020) o 19 julio 2021 (rec. 2282/2020).

demandante por incumplimiento por la empleadora de las normas en materia de prevención de riesgos laborales frente al acoso, es indudable que la materia entra dentro de las competencias que este orden social de la jurisdicción tiene atribuidas, tal y como resulta del art. 2 e) LRJS, en tanto que se está combatiendo la falta de adopción de medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo frente al acoso, al margen de que sea o pudiera ser un tercero del ámbito laboral el acosador, ya que lo que se está demandando son otras obligaciones, las específicas en materia de prevención de riesgos, propias y de la exclusiva responsabilidad del empleador, que es lo que enmarca la reclamación dentro de la competencia de nuestro orden jurisdiccional<sup>132</sup>. En tercer lugar, cabe mencionar un pronunciamiento clave de la Sala de Conflictos de Competencia, recogido en el Auto número 12/2019, de 6 de mayo de 2019, que declara “la competencia de la jurisdicción social (y no de la jurisdicción contencioso- administrativa) ante la demanda promovida por una funcionaria y mutualista de MUFACE, en la que alegaba su incapacidad laboral transitoria procedente de una enfermedad profesional o accidente de trabajo, que tuvo su origen en una situación de acoso, invocando la infracción de la legislación de prevención de riesgos laborales, que determinó la intervención del Grupo Técnico de Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito sectorial”.

Así pues, partiendo del hecho cierto de que el empresario (*in casu*, una Administración Pública) se erige como “deudor de seguridad”, debiendo garantizar a sus trabajadores un entorno laboral libre de riesgos (no sólo físicos sino también mentales) hasta el punto de asumir una responsabilidad cuasi objetiva, operativa incluso cuando el peligro procede de un tercero ante la mínima falta de cuidado y atención, incluyendo la *culpa in vigilando*, *culpa in eligendo* o *culpa in instruendo*<sup>133</sup>, no puede extrañar que, además de la tutela reparadora que proporciona el sistema de prestaciones de la Seguridad Social, la persona trabajadora pueda reclamar, bajo el principio de *neminem laedere*, una indemnización de daños y perjuicios ante el orden social, no en vano el art. 2 e) LRJS atribuye a este marco jurisdiccional, como garante último, la competencia plena en materia de prevención de riesgos laborales, tanto en la vertiente preventiva propiamente dicha como en la reparadora, “incluida la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales”, también en el sector público<sup>134</sup>. La LRJS parece acoger, por ende, como principio inspirador que la prevención de riesgos laborales forma parte de una suerte de estatuto profesional común a todo trabajador, sin que los funcionarios se vean compelidos a utilizar una vía reparadora más compleja, cual sería la de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

---

<sup>132</sup> STS, Social, 19 julio 2021 (rec. 2282/2020). También, SSTS, Social, 17 febrero de 2021 (rec. 129/2020), 18 febrero 2021 (rec. 105/2020), 5 mayo 2021 (rec. 1634/2019) y 11 noviembre 2021 (rec. 2061/2019). Recientemente, AATS, Sala Conflictos, 4 julio 2022 (rec. 4/2022) y 24 junio 2024 (rec. 8/2024).

<sup>133</sup> MONTOYA MELGAR, A.: “Panorama de la responsabilidad del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004, pp. 307 y ss:

<sup>134</sup> MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: “La competencia del orden jurisdiccional social en la materia de seguridad y salud en el trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 138, 2018, pp. 519-520.

Por tanto, a tenor de lo previsto en el art. 2 e) LRJS, corresponde al orden social de la jurisdicción controlar –permítase la reiteración– el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, incluida la reparación de los daños materiales y morales causados por este concepto. Los primeros integrarán el daño emergente y el lucro cesante. Los segundos no son susceptibles de prueba o evaluación precisa sino de mera aproximación indiciaria, al estar referidos a quebrantos producidos en el ámbito existencial subjetivo de la persona, en su espíritu, en sus sentimientos, en su identidad, en sus relaciones sociales o en su percepción de la propia dignidad, pudiendo diferenciar entre los “autorreferenciales” (es decir, el dolor, el sufrimiento, la infelicidad o la angustia que se producen en el fuero interno, incluyendo la pérdida de autoestima o la frustración de expectativas vitales) y los “relacionales” (referidos al menoscabo ocasionado en las relaciones familiares, afectivas o sociales con otras personas o con la sociedad en su conjunto, que se produce cuando la conducta lesiva ocasiona a la víctima una pérdida, una quiebra o una obstrucción en su esfera de libre y personal desarrollo, cuando se ha provocado una merma en la estima ajena o una postergación o exclusión en cuanto a la participación en la vida pública o comunitaria o simplemente de degradación o menoscabo de su estatus básico de ciudadanía)<sup>135</sup>.

Cuestión particular se ha planteado en relación con la judicatura, que goza de un estatus, como algunos otros colectivos, que obliga al ajuste de algunos aspectos propios de la función que cumple. En ese sentido, el art. 122 CE señala que será la LOPJ la norma encargada de determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera así como el estatuto y el régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y sus funciones, “*en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario*”. La reforma operada por la Ley Orgánica 2/2013 sobre el art. 638.2 LOPJ, en virtud del cual “los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente (del Consejo General del Poder Judicial) pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; el conocimiento de estos asuntos corresponderá a una sección integrada por el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que la presidirá, y por los demás Presidentes de sección de dicha Sala”, podría haber dejado sin contenido lo previsto en el art. 2 e) LRJS. Ahora bien, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha entendido que la determinación de la carga de trabajo como aspecto integrante de la prevención de riesgos laborales compete al orden social y los conflictos sobre esta materia, aunque afecten a la judicatura, no anulan dicha competencia<sup>136</sup>.

En fin, transitando de lo particular a lo general, la vis expansiva del orden social en materia preventiva puede servir de modelo para atraer a este marco jurisdiccional las

---

<sup>135</sup> ÁLVAREZ ALONSO, D.: “La indemnización por lesión de derechos fundamentales en el ámbito laboral y la problemática de los daños morales”, *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2014, p. 106.

<sup>136</sup> STS, Social, 24 junio 2019 (rec. 123/2018), comentada por LÓPEZ CUMBRE, L.: “Salud laboral en la judicatura ¿competencia del orden social o del contencioso?”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 5, 2019.

competencias en materia de empleo público con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo<sup>137</sup>.

### 3.8.- Tutela de la libertad sindical y derecho de huelga de los funcionarios públicos

El art. 3 c) LRJS excluye del ámbito objetivo de la jurisdicción social los litigios sobre la tutela de la libertad sindical y el derecho de huelga de los funcionarios públicos y del personal con estatuto jurídico administrativo a que se refiere el art. 1.3 a) ET<sup>138</sup>. Esta exclusión ha venido siendo aceptada desde tiempo atrás por la jurisprudencia<sup>139</sup>, que la llegó a extender a las reclamaciones de tutela del resto de derechos fundamentales (excepto aquellas relacionadas con la prevención de riesgos laborales<sup>140</sup> o que se trate de decisiones sindicales frente a sus afiliados en el sector público<sup>141</sup>) y a la impugnación de "los acuerdos propios de la negociación colectiva"<sup>142</sup> a que unos y otros hayan llegado con la Administración a la que sirven<sup>143</sup>.

Esta interpretación ha sido recogida por la LRJS en dos preceptos clave: el art. 2 h), que atribuye al orden social el conocimiento de las cuestiones litigiosas sobre impugnación de convenios colectivos y acuerdos, incluidos los concertados por las Administraciones públicas solamente cuando sean de aplicación exclusiva al personal laboral, lo que afecta no solo al control de legalidad y lesividad sino también a la delimitación del ámbito de aplicación<sup>144</sup>; y el art. 3 e), que residencia extramuros de la competencia del orden social la materia relativa a los pactos y acuerdos concertados por las Administraciones públicas con arreglo a lo previsto en el TREBEP, que sean de aplicación al personal funcionario y estatutario, ya sea de forma exclusiva o conjunta con el personal laboral, esto es, cuando impliquen afectaciones mixtas<sup>145</sup>. Con todo, pese a la indubitada atribución al orden contencioso de los Acuerdos mismos (para funcionariado y personal laboral), recientemente

---

<sup>137</sup> NORES TORRES, E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2024, p. 206.

<sup>138</sup> SSTS, Social, 22 octubre 1993 (Ar. 7856), 17 junio 1996 (Ar. 5169) y 15 diciembre 1997 (Ar. 9182). En la doctrina, MARTINEZ EMPERADOR, R.: "La tutela judicial de la libertad sindical", *Actualidad Laboral*, núm. 31, 1991, pp. 35 y ss. ó FERNANDEZ VILLAZON, L.A.: *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valladolid, Lex Nova, 2001, pp. 289 y ss. ó LOPEZ-TAMES IGLESIAS, R.: *Jurisdicción laboral y contencioso-administrativa: delimitación de competencias*, Madrid, Dijusa, 2001, pp. 279 y ss.

<sup>139</sup> SSTS, Cont-Admtivo, 18 mayo y 15 octubre 1995 (Ar. 4237 y 7560) ó Autos TS, Sala Conflictos, 22 diciembre 2005 (RJ 2006/2774) y 31 enero y 21 diciembre 2006 (RJ 2091 y 2007/79583).

<sup>140</sup> SSTS, Social, 17 febrero 2021 (rec. 129/2020) y 18 febrero 2021 (rec. 105/2020).

<sup>141</sup> ATS, Sala Conflictos, 17 febrero 2020 (rec. 9/2019).

<sup>142</sup> SSTS, Social, 29 abril 1996 (Ar. 4137), 19 junio 2006 (RJ 6085) y 21 febrero 2008 (RJ 2599).

<sup>143</sup> STS, Social, 23 enero 1998 (Ar. 1007), a propósito de un pacto que puso fin a la huelga.

<sup>144</sup> SSTS, Social, 10 febrero 2009 (RJ 1835) y 4 noviembre 2010 (RJ 2011/1346). En la doctrina, NORES TORRES, L.E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 222.

<sup>145</sup> MARTIN JIMENEZ, R.: "Ambiciones y retos competenciales en la futura Ley de la Jurisdicción Social", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 814, 2011 (BIB 2011/267). Por todas, STS, Sala Conflictos, 10 julio 2006 (JUR 210792) y STS, Social, 19 junio 2006 (RJ 6085). También, SSTS, Social, 10 enero 2018 (rec. 46/2017), 17 enero 2024 (rec. 187/2021) o 6 marzo 2024 (rec. 84/2022). Asimismo, STS, Cont-Admtivo, 15 junio 2021 (rec. 1207/2020).

la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se ha declarado competente para conocer, como conflicto laboral individual, el posible derecho de la parte actora a acceder al régimen extraordinario de acceso a un determinado grado de carrera profesional recogido en una Orden con la percepción del complemento salarial inherente cuando se le ha denegado por ser personal laboral fijo, al interpretar la Administración demandada un apartado de dicha Orden<sup>146</sup>.

Asimismo, quedan al margen del orden social los conflictos referidos a la composición de las Mesas de negociación sobre las condiciones de trabajo comunes al personal de relación funcionarial, administrativa y laboral [art. 3 e) LRJS]<sup>147</sup> o a los procesos de negociación colectiva que se llevan a cabo incontrovertidamente en todas las Mesas de Negociación, tanto en la General como en las Sectoriales<sup>148</sup>.

Observando este mismo esquema, corresponde a la jurisdicción social resolver las impugnaciones de laudos arbitrales en materia social que afecten en exclusiva al personal laboral al servicio de la Administración, incluidos los dictados en sustitución de la negociación colectiva, en conflictos colectivos, en procedimientos de resolución de controversias y en procedimientos de consulta en movilidad geográfica, modificaciones colectivas de condiciones de trabajo y despidos colectivos [art. 2 h) LRJS]<sup>149</sup>.

La Ley de Ritos sigue así la idea de la tradicional separación entre trabajo en régimen contractual y relación estatutario-funcionarial, presente con toda claridad no sólo en el ET [cuyo art. 1.3 a) excluye de su ámbito a los funcionarios y personal regido por normas administrativas], sino, incluso, en la cúspide misma del ordenamiento, en la CE, en la cual mientras el art. 35.2 alude a "*un* estatuto de los trabajadores", el art. 103.3 toma como referencia "*el* estatuto de los funcionarios públicos"<sup>150</sup>.

Tales reglas no dejan de provocar, en ocasiones, una perturbadora dualidad de vías jurisdiccionales<sup>151</sup>, no sólo por ampararse en criterios subjetivos, sino por acabar siendo harto problemáticas a la vista de la coexistencia en numerosos centros de trabajo de personal al servicio de la Administración sujeto a relación laboral y a relación de naturaleza administrativa, con actuaciones colectivas conjuntas en numerosos casos para todos ellos<sup>152</sup>.

---

<sup>146</sup> STS, Social, 29 abril 2024 (rec. 2602/2022).

<sup>147</sup> GARBERÍ LLOBREGAT, J.G.: El nuevo proceso laboral. Comentarios a la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, Madrid, Civitas, 2011, p. 75.

<sup>148</sup> STS, Social, 11 mayo 2022 (rec. 2701/2021).

<sup>149</sup> SSTS, Social, 22 octubre 1993 (Ar. 7856), 17 junio 1996 (Ar. 5169) y 15 diciembre 1997 (Ar. 9182). En la doctrina, MARTINEZ EMPERADOR, R.: "La tutela judicial de la libertad sindical", *Actualidad Laboral*, núm. 31, 1991, pp. 35 y ss.

<sup>150</sup> Sobre el valor del determinado e indeterminado, GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Dualismo representativo en el empleo público", *Relaciones Laborales*, núm. 18, 1987, p. 3.

<sup>151</sup> Por todos, CONDE MARTIN DE HIJAS, V.: "Ambito del orden social de la jurisdicción", en AA.VV (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales. La nueva Ley de Procedimiento Laboral*, Tomo XIII, Vol. 1º, Madrid, Edersa, 1990, p. 94.

<sup>152</sup> Era criterio jurisprudencial, que debería haberse mantenido, el relativo a que el conocimiento por parte del orden social se extiende a aquellos supuestos en los que la materia afecta conjuntamente a personal

Así, si la cuestión controvertida afecta conjuntamente al personal laboral y al funcional y/o estatutario, la LRJS atribuye el conocimiento al orden contencioso-administrativo cuando se refiera a los derechos de libertad sindical y huelga, pactos o acuerdos del TREBEP<sup>153</sup> o laudos arbitrales sustitutivos [art. 2.f) y h) y art. 3 c), d) y e) LRJS]. De ahí que, cuando en un supuesto de alcance colectivo exista una afectación conjunta, habrá de afirmarse que la impugnación de la decisión, acuerdo o práctica de la Administración empleadora está atribuida al orden contencioso y no al social<sup>154</sup>. Pero en el resto de cuestiones no mencionadas, surge la duda sobre el orden jurisdicción competente en los supuestos de afectación conjunta, apostando la doctrina judicial por su atribución al orden contencioso administrativo tal y como sucede, por ejemplo, con una modificación de horario y permisos por parte del Gobierno Vasco<sup>155</sup> o una novación de jornada durante la emergencia por covid<sup>156</sup>.

En fin, de lo que no cabe duda es de que el orden social es el competente para conocer de los litigios surgidos en “materia de régimen jurídico específico de los sindicatos, tanto legal como estatutario, en lo relativo a su funcionamiento interno y a las relaciones con sus afiliados” [art. 2 k) LRJS], competencia que abarca tanto a organizaciones de trabajadores como de funcionarios<sup>157</sup>; así como incluso en el caso de una huelga que integraba al personal laboral y al funcionario (en la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos), donde resultaba irrelevante cuál hubiera sido el grado de seguimiento de la misma y las concretas y particulares circunstancias de quienes se hubieran sumado de modo efectivo a la huelga, siendo lo decisivo el análisis de la convocatoria sindical en todos sus elementos, con independencia de las situaciones concretas en las que hubieran podido verse inmersos cada uno de los seguidores de la misma<sup>158</sup>.

Así pues, el orden social es competente para conocer de los litigios sobre “constitución y reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos, impugnación de sus estatutos y su modificación” [art.2 j) LRJS], con independencia, igualmente, de que el sindicato lo sea

---

funcionario, estatutario y laboral. STS, Social, 22 octubre 1993 (Ar. 7856).

<sup>153</sup> STS, Social, 11 mayo 2022 (rec. 270/2021). Por extenso, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., “Derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión”, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Pamplona, Aranzadi, 2008, p. 280

<sup>154</sup> SSTS, Social, 11 mayo 2022 (Jur. 179824) y 20 septiembre 2022 (Jur. 307677).

<sup>155</sup> STS, Social, 11 mayo 2022 (rec. 37/2021).

<sup>156</sup> STS, Social, 20 septiembre 2022 (rec. 39/2021).

<sup>157</sup> SSTS, Social, 12 junio 1998 (Ar. 5240) y 19 septiembre 2006 (RJ 6627) ó ATS, Sala Conflictos, 27 febrero 2007 (RJ 8687). Así lo ha reconocido también el ATS, Sala Conflictos, 17 febrero 2020 (rec. 9/2019), que atribuye al orden social una controversia sobre el acuerdo adoptado por un sindicato de policías municipales acerca de la suspensión de los recurrentes como afiliados sindicales, el cese de los cargos que los demandantes venían ocupando en el citado sindicato y el nombramiento de una nueva sección sindical. También, STS, Social, 11 mayo 2022 (rec. 270/2021). En cambio, si se trata de ayudas económicas a sindicatos de funcionarios la competencia es del contencioso, STS, Social, 11 mayo 2010 (RJ 5241).

<sup>158</sup> TS, Social, 8 julio 2020 (rec. 13/2019).

de trabajadores o de funcionarios<sup>159</sup>. Se ha reconocido la competencia del orden social para resolver una pretendida vulneración del derecho a la libertad sindical ante la negativa de la Administración a responder a la petición de un sindicato de recibir información sobre datos relativos a las empresas que habían solicitado ERTES-COVID (su CIF, provincias de afectación, periodo de duración o sector productivo) y a las personas afectadas al tratarse de un acto administrativo sometido a derecho administrativo en materia sindical<sup>160</sup>.

En cambio, las resoluciones recaídas en conflictos sobre cesión de locales para reuniones y sobre tablones de anuncios a los que hace referencia el art. 81 ET siguen siendo impugnables ante la jurisdicción contenciosa, al igual que lo es el depósito de los estatutos de aquellas asociaciones de empresarios que no estén diseñadas para el desarrollo de actividades en el campo de las relaciones laborales (negociación colectiva, planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, diálogo social y participación institucional en organismos públicos de las Administraciones laborales)<sup>161</sup>, tal y como sucede con la reclamación de la Asociación Profesional Independiente de Fiscales frente a la Fiscalía General del Estado sobre vacaciones<sup>162</sup>. Asimismo se encuentra excluida del dominio de la jurisdicción social la reclamación sobre la falta de adecuación a derecho y consecuentemente la nulidad y subsidiariamente anulabilidad por ineficaz de un Informe emitido por un órgano administrativo como dictamen para la aprobación de convenios colectivos<sup>163</sup>.

### **3.9.- Procesos en materia electoral a representantes de personal al servicio de las Administraciones Públicas**

Conviene recordar que el derogado art. 2 LPL recibió los cambios procedentes de las leyes 11/1994, de 19 de mayo, y 18/1994, de 30 de junio, sobre modificación de la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal. Esta última, a partir de su disposición adicional única, procedió a completar la letra n) del derogado art. 2 LPL, y establecer, en consecuencia, que corresponde a los órganos jurisdiccionales del orden social el conocimiento de los "procesos sobre materias electorales, incluida la denegación de registro de actas electorales, también cuando se refieran a elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas"<sup>164</sup>, texto incorporado a la letra i) del art. 2 LRJS.

---

<sup>159</sup> MONEREO PEREZ, J.L. *et alii*: *Manual de Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 2010, p. 56. STS, Social, 19 septiembre 2006 (RJ 6627).

<sup>160</sup> STS, Social, 27 enero 2022 (rec. 78/2020).

<sup>161</sup> STS, Social, 25 enero 1999 (Ar. 1022).

<sup>162</sup> STS, Social, 6 abril 2022 (rec. 2/2021).

<sup>163</sup> STS, Social, 9 marzo 2023 (rec. 231/2022).

<sup>164</sup> CACHON VILLAR, P.: "La reforma de los procesos electorales", en CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: *Reforma y Crisis del Proceso Social*, Pamplona, Aranzadi, 1996, p. 156; FALGUERA I BARO, M.A.: "La reforma del sistema de elecciones sindicales", en AA.VV (ALARCON CARACUEL, M., Coord.): *La Reforma Laboral de 1994*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 319; MARIN CORREA, J.Mª.: "Nuevo ordenamiento de las elecciones a representantes de los trabajadores. Puntos críticos", *Tribuna Social*, núm. 72, 1996, pp. 9 y ss. ó FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J.: "El comité de empresa. Procedimiento electoral", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 100, 2000, pp. 1341 y ss.

Esta referencia a las "elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas" debe entenderse hecha más que a los órganos representativos del personal laboral, regulados en el ET (comités de empresa y delegados de personal) -- materia cuya laboralidad sustantiva y procesal no se cuestiona--, a los del personal funcionario y estatutario (juntas de personal y delegados de personal, regulados en los arts. 39 y ss. TREBEP).

Las impugnaciones en materia electoral se deben tramitar conforme al procedimiento arbitral regulado en el artículo 76 ET, cuando se eligen órganos de representación de los trabajadores, y en el art. 44 TREBEP, si la elección es para escoger a los representantes de los funcionarios, con excepción de las denegaciones de inscripción de las actas electorales, cuyas reclamaciones se pueden plantear directamente ante la jurisdicción social, que es, como ya consta, la competente [art. 2.i) LRJS], también cuando se trate de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas<sup>165</sup>. La competencia social abarca, en todo caso, dos tipos de pleitos en las mal llamadas elecciones "sindicales" (en sentido propio a miembros de los órganos de representación unitaria): el de impugnación de la denegación administrativa de las actas de elección (arts. 133 y ss. LRJS)<sup>166</sup> y el de impugnación de laudos arbitrales (arts. 127 y ss. LRJS)<sup>167</sup>; pudiendo añadir aún un tercero relativo a las impugnaciones de actas de la oficina pública de registro de elecciones sindicales sobre representatividad sindical (art. 136 LRJS)<sup>168</sup>. Se extiende así la esfera de conocimiento de los órganos judiciales de lo social de forma congruente con la posición mantenida por el Alto Tribunal<sup>169</sup>, el cual, en referencia a la impugnación de resultados electorales efectuada por las antiguas comisiones de elecciones, señaló cómo "puede, pues, afirmarse que el criterio directriz para esta distribución (la correspondiente entre la jurisdicción social y la contencioso-administrativa) no reside en el carácter del órgano ni tampoco en el carácter del acto, sino que resulta decisivo el área jurídica en que ésta incide"<sup>170</sup>.

Ahora bien, aunque entre los criterios generales aplicables al procedimiento electoral en la función pública se encuentra el de otorgar la competencia final para la resolución de los litigios al orden social de la jurisdicción, lo cierto es que no dejan de existir

---

<sup>165</sup> DE VAL TENA, A.L.: "El procedimiento arbitral para resolver las reclamaciones en las elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 22, 2019, pp. 59 y ss.

<sup>166</sup> CACHON VILLAR, P.: "La reforma de los procesos de despido", en CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: *Reforma y Crisis del Proceso Social*, Pamplona, Aranzadi, 1996, p. 73.

<sup>167</sup> Un estudio sobre ambas modalidades en CRISTOBAL RONCERO, M.R.: "Las reclamaciones en materia electoral", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 100, 2000, p. 1396.

<sup>168</sup> Pues "aunque no se combate la elección, ni las decisiones o cualquier otra actuación de la mesa electoral, ni tampoco se plantea una cuestión relativa a la representación de los trabajadores en la empresa (art. 136), sí se discute el cómputo o modificación del acta o la inscripción registral de resultados a efectos de la atribución de los resultados globales a los sindicatos con las consecuencias generales que de ellos se derivan en orden a la negociación colectiva o a la participación institucional". STSJ, Social, Navarra 29 julio 1997 (Ar. 2535).

<sup>169</sup> Auto TS, Sala de Conflictos, 28 enero 1990 (Ar. 68).

<sup>170</sup> Interesante comentario al respecto en ALBIOL MONTESINOS, I.: "El proceso en materia electoral", en AA.VV.: *Reforma de la legislación laboral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997, p. 540.

matizaciones de calado<sup>171</sup>. Así, la normativa aplicable a los Mossos d'Esquadra no contempla mecanismos de representación unitaria asimilables estrictamente a los delegados de personal y comités de empresa del ET, ni tampoco a las juntas de personal o delegados de personal en la terminología del TREBEP. Como ha señalado la Sala 3ª, “esta ausencia de previsión singular implica un vacío legal que debe de solventarse considerando que la fórmula utilizada en el artículo 2 i) LRJS no abarca las elecciones para la configuración de un órgano paritario tan singular como es el Consejo de Policía de los Mossos d'Esquadra, órgano mixto de composición paritaria, presidido por el titular del Departamento de Gobernación, e integrado por representantes de la Administración designados por la propia empleadora, además de los elegidos por los trabajadores mediante el pertinente proceso electoral. No es por lo tanto un órgano de representación exclusiva de los funcionarios que integran el cuerpo policial, sino un organismo conjunto con una composición y finalidades muy diferentes. Esta última consideración se revela como esencial para la resolución del asunto, puesto que no hay duda de que los procesos judiciales que pudieren eventualmente plantearse respecto a la designación de la mitad de los miembros de dicho organismo (representantes de la Administración) han de dilucidarse indiscutiblemente ante el orden contencioso administrativo de la jurisdicción, lo que impide considerar que pueda dividirse la continencia de la causa para atribuir al orden social de la jurisdicción la competencia para conocer de esa misma clase de litigios cuando afecten a la designación de los representantes de los trabajadores en ese mismo organismo, generando de esta forma una anómala dualidad competencial que lleve a conocer de esta materia a dos órdenes jurisdiccionales diferentes”. Abunda en esta consideración el carácter supletorio que tiene la normativa de la policía nacional, tal como determina la Ley 10/1994 para los Mossos d'Esquadra, estableciendo aquella que contra los actos de la Junta Electoral se podrá interponer recurso potestativo de reposición y, en su caso, recurso contencioso-administrativo<sup>172</sup>.

En fin –y como consideración adicional merecedora de aclaración–, aun cuando las cuestiones relativas al régimen profesional, individual o colectivo, de los trabajadores autónomos económicamente dependientes correspondían al orden social conforme al derogado art. 2 p) LPL, lo cierto es que era el contencioso-administrativo el que debía dilucidar la mayor o menor representatividad de las diversas asociaciones profesionales de trabajadores autónomos y, por ende, su singular posición jurídica al respecto derivada de su efectiva implantación territorial y/o funcional<sup>173</sup>. A esa misma situación conduce el art. 2 d) LRJS, en virtud del cual los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan “en relación con el régimen profesional, tanto en su vertiente individual como colectiva, de los trabajadores autónomos económicamente dependientes a que se refiere la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, incluidos los litigios que deriven del ejercicio por ellos de las reclamaciones de

---

<sup>171</sup> STS, Social, 21 marzo 2023 (rec. 112/2022).

<sup>172</sup> Así, STS, Social, 21 marzo 2023 (rec. 112/2022).

<sup>173</sup> STS, Cont-Admtnvo, 12 julio 2010 (rec. 70/2009).

responsabilidad contempladas en el apartado b)”. Sin embargo, las reclamaciones contra las Resoluciones del Consejo de Representatividad de las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, al igual que las posibles prácticas colusorias prohibidas por las normas de competencia<sup>174</sup>.

#### **4.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA SOCIAL**

Aun cuando la regla general es que de las acciones de responsabilidad patrimonial frente a la Administración conoce la jurisdicción contenciosa y así lo deja claro el art. 9.4 LOPJ<sup>175</sup>, algunas pretensiones sobre responsabilidad del Estado recogidas en la legislación laboral, que a su vez son consecuencia mediata de la celebración y desarrollo de un contrato de trabajo, se atribuyen explícitamente a la jurisdicción social. Ello se ajusta a lo previsto en el art. 3 a) LJCA, en virtud del cual las cuestiones expresamente atribuidas al orden jurisdiccional social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración Pública, no corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal sucede, en paradigmático ejemplo, en los cuatro supuestos siguientes:

1.- La ya analizada reclamación de responsabilidad derivada de daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forme parte de una relación funcional, estatutaria o laboral [art. 2.e) LRJS], analizada con anterioridad.

2.- Las reclamaciones contra las Administraciones Públicas cuando les atribuya responsabilidad la legislación laboral [art. 2 ñ) LRJS], expresión que incluye la reclamación al Estado del pago de salarios de tramitación por demora en juicios por despido, esto es, cuando la sentencia declaratoria de la improcedencia del despido “se dicte transcurridos más de noventa días hábiles desde la fecha en que se presentó la demanda” (art. 56.5 ET), en cuyo caso el exceso será por cuenta del Estado.

3.- Las reclamaciones contra el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) en los casos en los que el ordenamiento laboral reconoce su responsabilidad subsidiaria o directa [art. 2 ñ) LRJS, y también, arts. 33 ET y 514 Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (LC)]. Se sigue con ello la directriz de la LJCA, que incluía en la materia contenciosa social las reclamaciones “que se deriven por las responsabilidades previstas en el art. 33 ET contra el Fondo de Garantía Salarial”, pese a contar con la naturaleza de Organismo Autónomo del Estado. Se trata, en definitiva, de demandas de personas trabajadoras reclamando prestaciones, que por lo demás han sido reconocidas –frente al empresario, al que el Fondo sustituye— por la propia jurisdicción social o mercantil en materia de concurso<sup>176</sup> o de demandas que el FOGASA ejerce como

---

<sup>174</sup> STS, Cont-Admtivo, 19 octubre 2018 (rer. 4889/2017).

<sup>175</sup> STS, Cont-Admtivo, 24 febrero 2009 (RJ 1098).

<sup>176</sup> STS, Cont-Admtivo, 20 diciembre 1990 (Ar. 9883).

subrogado en los derechos de las personas trabajadoras cuyos créditos contra el empresario hayan sido por él atendidos<sup>177</sup>, incluyendo la reclamación de intereses legales por demora en el pago<sup>178</sup>.

4.- Cualquier otra reclamación pecuniaria frente a los Entes públicos, al margen de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, que derive de una responsabilidad impuesta por parte de la legislación laboral [art. 2 ñ) LRJS]. Buena muestra de lo cual es la posibilidad de que la Administración pueda ser demandada en vía social en virtud de lo previsto en el art. 117.5 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, conforme al cual los salarios del personal docente de los centros educativos concertados “serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro”<sup>179</sup>.

## 5.- PRESTACIÓN DEFICIENTE DE ASISTENCIA SANITARIA

Al margen de estas cuatro excepciones, lo cierto es que la jurisdicción contencioso-administrativa es la que resulta competente para conocer, con carácter general, de aquellos litigios en los que se dilucidan indemnizaciones derivadas de una posible responsabilidad patrimonial de la Administración, aspecto que adquiere particular importancia por lo que hace a la prestación de una deficiente asistencia sanitaria por parte de los servicios públicos de salud, que después de la Ley 4/1999, reformadora de la derogada Ley 30/1992, se ha atribuido sin excepción al orden jurisdiccional contencioso<sup>180</sup>.

Hasta ese momento se venía produciendo una situación realmente inquietante<sup>181</sup>, en la que tres órdenes jurisdiccionales (aparte del penal, que es el único que tiene reconocida legalmente la competencia para conocer en los supuestos de concurrencia de responsabilidades derivadas de delito) se declaraban competentes para enjuiciar las reclamaciones por daños producidos en la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, deducidas por los perjudicados frente al organismo gestor de dicha asistencia<sup>182</sup>, a saber: 1)

---

<sup>177</sup> STS, Cont-Admtivo, 25 septiembre 2000 (Ar. 8316). Entre los últimos pronunciamientos, SSTS, Social 4 mayo 2018 (rec. 2825/2016), 2 diciembre 2022 (rec. 897/2021) y 28 junio 2023 (rec. 2682/2020).

<sup>178</sup> SSTS, Social, 29 septiembre 2016 (RJ 4900), 13 febrero 2019 (RJ1668),

<sup>179</sup> SSTS, Social, 4 febrero, 26 abril, 28 mayo, 16 julio ó 22 diciembre 1993 (Ar. 2404, 3362, 4131, 5684 y 9981). En concreto, la STS, Social, 31 mayo 2022 (rec. 2572/2020) atribuye al orden social las reclamaciones frente al FOGASA por las cantidades que ha percibido de la administración concursal, dado que sus créditos frente a la empresa concursada no han sido satisfechos íntegramente.

<sup>180</sup> CAMOS VICTORIA, I.: "La polémica determinación del orden jurisdiccional competente (social, contencioso-administrativo o civil) en los supuestos de indemnización de daños y perjuicios causados por o con ocasión de la prestación de asistencia sanitaria", *Aranzadi Social*, núm. 7, 1999, pp. 87 y ss. ó RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Sobre la jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones de responsabilidad por defectuosa asistencia sanitaria", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 96, 1999, pp. 587 y ss. Por todas, STS, Cont-Admtivo, 20 febrero 2007 (RJ 9843).

<sup>181</sup> Puesta ya de manifiesto por ALONSO OLEA, M.: *Las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1994, p

ág. 51.

<sup>182</sup> CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: *Reforma y crisis del proceso social (1994-1996)*,

el orden civil, que afirmaba su competencia por las siguientes dos razones fundamentales<sup>183</sup>: de un lado, porque se trataba de una responsabilidad en el marco de una relación de derecho privado o de una responsabilidad extracontractual del art. 1902 CC, pero en cualquier caso de una materia típicamente civil; de otro, por la incidencia de la *vis atractiva* del orden civil y de la continencia de la causa cuando se trataba de las llamadas "reclamaciones mixtas" frente al organismo público gestor y al profesional sanitario; 2) el orden social, pues estos pleitos eran considerados cuestiones de Seguridad Social incluidas en el ámbito de su jurisdicción en virtud del art. 2.b) de la derogada LPL<sup>184</sup>; y 3) el orden contencioso-administrativo en tanto había un litigio de responsabilidad patrimonial de una Administración pública, componente subjetivo sustancial para su intervención<sup>185</sup>.

Tal situación resultaba claramente insatisfactoria e imponía la búsqueda de una solución unitaria<sup>186</sup>, que la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo no pudo conseguir, debido, por un lado, a la mera eficacia *inter partes* de sus resoluciones<sup>187</sup>, y, por otro --y sobre todo--, a la constante evolución de la legislación que en cada momento sirvió de apoyo a los diferentes órdenes jurisdiccionales para afirmar su competencia en la materia, a saber:

A tal realidad intentó poner freno la derogada Ley 30/1992, seguida en su momento por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que la desarrolla<sup>188</sup>, con cuyos textos pareció aclararse definitivamente la cuestión al volver al sistema de unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas<sup>189</sup>. Así, por un lado, la Ley

---

Pamplona, Aranzadi, 1996, pp. 79 y ss.

<sup>183</sup> SSTS, Sala 1ª, 23 noviembre 1990 (Ar. 9042), 30 julio 1991 (Ar. 5435), 15 marzo, 7 julio y 21 septiembre 1993 (Ar. 2276, 6112 y 6650), 27 febrero 1995 (Ar. 4077), 3 septiembre 1996 (Ar. 6500) o 18 febrero 1997 (Ar. 1240).

<sup>184</sup> SSTS, Social, 6 octubre y 12 diciembre 1989 (Ar. 7119 y 8955), 3 mayo y 24 abril 1990 (Ar. 3940 y 3486), 5 y 11 junio 1991 (Ar. 5131 y 5142), 10 febrero y 20 abril 1992 (Ar. 958 y 2662), 10 julio, 14 y 16 octubre 1995 (Ar. 5488, 4754 y 4759), 9 febrero, 18 mayo, 10 y 24 junio, 21 septiembre y 19 diciembre 1996 (Ar. 8879, 4477, 5007, 6100, 6766 y 9807) y 16 enero y 18 septiembre 1997 (Ar. 501 y 9471), entre otras.

<sup>185</sup> STS, Cont-Adm. 14 junio 1991 (Ar. 5115) y 9 octubre 1995 (Ar. 7047). "La razón de que los pronunciamientos de la Sala de lo contencioso-administrativo sobre su propia competencia sean muy escasos en esta materia en comparación con los abundantes pronunciamientos de la jurisdicción civil o social estriba en algo bastante evidente: cuando el (entonces) INSALUD o cualquier otra Administración sanitaria es demandada ante cualquiera de los otros órdenes, uno de los motivos que suelen ser alegados al recurrir los pronunciamientos es la falta de competencia jurisdiccional para conocer del asunto, reclamando la competencia de los Tribunales contenciosos; evidentemente, cuando es el propio orden contencioso quien conoce de la reclamación, no se plantean cuestiones de esta índole ante el Tribunal". CUETO PEREZ, M.: *Responsabilidad de la Administración en la asistencia sanitaria*, Valencia, Tirant Lo Blanch 1997, p. 437.

<sup>186</sup> DESDENTADO DAROCA, E.: "La determinación del orden jurisdiccional competente para conocer de las reclamaciones de indemnización por daños causados en la prestación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (Comentario al Auto de 7 de julio de 1994 de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo)", *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, pp. 312-313.

<sup>187</sup> Autos TS, Sala de Conflictos, 7 julio y 27 octubre 1994 (Ar. 7998 y 10587), 11 diciembre 1995 (Ar. 9783), 25 octubre y 10 diciembre 1996 (Ar. 9128 y 9130) ó 3 noviembre 1998 (Ar. 7979).

<sup>188</sup> Un detenido estudio sobre la pretendida unificación de fuero de la derogada Ley 30/1992 en GARCIA GOMEZ DE MERCADO, F.: "Tribunales competentes para conocer de los daños causados por la sanidad pública", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 76, 1996, pp. 275 y ss.

<sup>189</sup> Así lo entendió la Sala de Conflictos del propio Tribunal Supremo en su importante Auto 7 julio 1994 (Ar.

incluyó en su ámbito de aplicación a las Entidades Gestoras (art. 2.2) y proclamó (en su Preámbulo) que en ella se hace realidad la previsión constitucional sobre el establecimiento de "un sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas"; por otro, el Real Decreto 429/1993 aclaró en su disposición adicional 1ª que en la exigencia de la responsabilidad de los organismos gestores de la asistencia sanitaria se seguirá la tramitación administrativa y contencioso-administrativa<sup>190</sup>.

Pese a tales previsiones, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo mantuvo su doctrina anterior, que venía atribuyendo la competencia al orden jurisdiccional social para conocer las reclamaciones que aquí nos ocupan "porque (en 1992) no había variado la legislación" (más allá de un Real Decreto *ultra vires*), sin perder de vista tampoco que "el fundamento legal de la responsabilidad de las instituciones sanitarias radica en los principios comunes a la teoría general de la responsabilidad, en que se da una lesión antijurídica e indemnizable, porque el sujeto que la sufre no tiene el deber jurídico de soportarla"<sup>191</sup>.

Todo ello hizo que la cuestión siguiera abierta y la situación no dejara de ser crítica, pues lo que debió ser una determinación clara de orden público procesal se estaba convirtiendo en la práctica en una facultad de opción, ya no de las partes, sino de una de ellas --la actora--, que la ejercería en su propio beneficio<sup>192</sup> (manifestación de una "peculiar situación de fuero jurisdiccional alternativo o a la carta"<sup>193</sup>).

Consciente el legislador de tal confusión, quiso dar una solución eficaz desde distintos frentes con el objetivo último de poner fin a la misma mediante una regla inequívoca de atribución competencial al orden contencioso-administrativo tal y como vino interpretando la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo a partir de una serie de Autos del año 1999<sup>194</sup>, que extendió tal jurisdicción a los dos siguientes supuestos: cuando los daños fueron causados por un alta médica indebida<sup>195</sup> o por la imposibilidad de elegir médico y centro sanitario<sup>196</sup>. Así, un primer intento de solución del problema competencial vino de la mano,

---

7998).

<sup>190</sup> "La responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social (sean Estatales o Autonómicos), así como de las demás entidades, Servicios y Organismos del Sistema Nacional de Salud, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa y contencioso-administrativa prevista en dicha Ley y en el presente reglamento" (disposición adicional primera).

<sup>191</sup> ESTAÑ TORRES, M.C. y CANTERO RIVAS, R.: "La competencia del orden jurisdiccional social para el enjuiciamiento de las cuestiones litigiosas en las que se insta la indemnización de daños y perjuicios por la deficiente prestación de la asistencia sanitaria", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 80, 1996, p. 1086.

<sup>192</sup> CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: *Reforma y crisis del proceso social (1994-1996)*, Pamplona, Aranzadi, 1996, p. 85.

<sup>193</sup> PEMAN GAVIN, J.: "La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito sanitario público", *Documentación Administrativa*, núms. 237-238, 1994, p. 329.

<sup>194</sup> AATS, Sala Conflictos, 18 junio 1999 (RJ 6963), 22 junio 1999 (RJ 5874), 22 octubre 1999 (RJ 2001/1782), 25 marzo 1999 (RJ 3680) y 23 diciembre 1999 (RJ 2001/1790). Doctrina que fue reiterada en el ATS 14 junio 2001 (RJ 9122).

<sup>195</sup> ATS, Sala Conflictos, 22 octubre 1999 (RJ 1786).

<sup>196</sup> ATS, Sala Conflictos, 22 octubre 1999 (RJ 2403).

de un lado, de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que modifica el párrafo 4º del art. 9 LOPJ<sup>197</sup> y, de otro, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [art. 2.e)]<sup>198</sup>, al disponer ambas que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para conocer de las pretensiones relativas a "la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de la relación de que derive"<sup>199</sup>. Con esta explícita toma de posición normativa (merecedora –en la opinión de algún autor-- de la calificación de "negativo retroceso"<sup>200</sup>) parece evidente que la *voluntas legislatoris* pasa por atribuir competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de todas las cuestiones que se susciten en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, incluidas, por tanto, las pretensiones de responsabilidad sanitaria, con el objetivo último de garantizar la unidad de fueros o "uniformidad jurisdiccional"<sup>201</sup>.

Por otra parte y con mayor contundencia, el problema competencial de la disparidad de criterios jurisprudenciales sobre el orden competente para conocer de procesos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública cuando el daño se produce en relación con la asistencia sanitaria quedó definitivamente zanjado con la explícita previsión de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 (disposición adicional 12ª), en virtud de la cual "la responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirían la tramitación administrativa prevista en esta Ley, correspondiendo su revisión jurisdiccional al orden contencioso-administrativo", previsión que acoge el artículo 3 g) LRJS al disponer que los órganos jurisdiccionales del orden social no conocerán "de las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, sean estatales o

---

<sup>197</sup> Sobre el carácter descuidado e insuficiente de la LOPJ, RIOS SALMERON, B.: "Los conflictos de competencia y el orden social de la jurisdicción: reflexiones críticas", *Actualidad Laboral*, 1995, Tomo III, p. 777.

<sup>198</sup> Al respecto, TOLOSA TRIBIÑO, C.: "Una nueva perspectiva en las relaciones entre la jurisdicción laboral y la contencioso-administrativa", *Actualidad Laboral*, núm. 37, 1998, pp. 690 y ss.

<sup>199</sup> Con otras palabras, el art. 2.e) de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 "unifica explícitamente la competencia jurisdiccional en el orden contencioso-administrativo para conocer de todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración, sin distinguir entre daños producidos por la actividad pública, típica o institucional, y daños causados en el marco de sus relaciones jurídico-privadas, prohibiendo, en consecuencia, a los perjudicados reclamar las indemnizaciones correspondientes ante las jurisdicciones civil o social, como hasta ahora venían haciendo a su libre elección con el beneplácito de estos dos órdenes jurisdiccionales". LEGUINA VILLA, J.: "Art. 2.e)", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. Edición especial del número 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1999, p. 101.

<sup>200</sup> BLANCO MARTIN, J.M.: "Las novedades en el proceso laboral contenidas en la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa", *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1998, p. 44.

<sup>201</sup> Exposición de motivos LJCA.

autonómicos, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad”.

Con todo, al entender que la indemnización por daños derivados de la asistencia sanitaria queda comprendida en la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración encomendada al orden jurisdiccional contencioso<sup>202</sup>, hay quien ha advertido que no se ha tenido en cuenta, por una parte, que la acción protectora de la Seguridad Social "da cobijo a la asistencia sanitaria, debiendo entender que el derecho del beneficiario lo es no sólo a la prestación sino que incluye el correcto y adecuado tratamiento de la patología padecida"<sup>203</sup>, y, por otra, cómo la materia de Seguridad Social es en realidad una materia administrativa pero especial que, por razones históricas y por su conexión subjetiva con la protección de los trabajadores, se ha mantenido al margen del Derecho Administrativo<sup>204</sup>. Ahora bien, con independencia de esta valoración, nada puede objetarse a la capacidad de la Ley 4/1999, como Ley ordinaria, para efectuar tal asignación competencial a favor del contencioso, lo cual encuentra lógica cobertura en la unidad de fuero que se consigue (excepto por lo que se refiere a la prevención de riesgos laborales) en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>205</sup>. Las Leyes 39/2015 (Procedimiento Administrativo Común) y 40/2015 (Régimen Jurídico del sector Público) han seguido avanzando en el mismo sentido, entendiendo la Sala 3ª del Tribunal Supremo que el “dies a quo” para el ejercicio de la acción es el de la curación o estabilización del enfermo<sup>206</sup>.

Es más, la competencia del orden contencioso se extiende a los supuestos en los que la responsabilidad deba de ser asumida por un centro sanitario concertado<sup>207</sup> o una Mutua<sup>208</sup>. Sin embargo, se atribuye al orden social cuando se trata de reconocer el reintegro de gastos médicos tras recibir asistencia sanitaria privada en los supuestos procedentes de urgencia vital al quedar extramuros del art. 3 g) LRJS<sup>209</sup>, incluso en los supuestos de covid<sup>210</sup>. En fin,

---

<sup>202</sup> Como defensores de esta opción legal, por entenderlo así ya con anterioridad, cabe citar, entre muchos, a PANTALEON, F.: *Responsabilidad médica y responsabilidad de la Administración*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 31 y ss. ó IRUNZUN MONTORO, F.: "La jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En especial, el caso de los servicios públicos sanitarios", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, 1995, pp. 312 y ss.

<sup>203</sup> CARRATALA TERUEL, J.L.: "En torno a la competencia para resolver los litigios con ocasión de la prestación incorrecta de asistencia sanitaria", *Tribuna Social*, núm. 50, 1995, p. 49.

<sup>204</sup> PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho público de la Seguridad Social*, Madrid, Dykinson, 1993, pp. 65-80; FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social", en AA.VV.: *Jornadas técnicas de Seguridad Social*, Madrid, INSS, 1984, pp. 27-42.

<sup>205</sup> Excepción hecha de lo dispuesto en el artículo 2 e) LRJS, como ha quedado señalado *ut supra*.

<sup>206</sup> STS, Cont-Admtivo, 4 abril 2019 (rec. 4399/2019).

<sup>207</sup> ATS, Sala de Conflictos, 11 julio 2000 (RJ 1794).

<sup>208</sup> ATS, Sala de Conflictos, 24 octubre 2005 (JUR 266763). STS, Sala de Conflictos, 29 junio 2007 (RJ 5529). STS, Social, 29 octubre 2001 (RJ 10023). En la doctrina de suplicación, entre otras, SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León 8 febrero 2022 (rec. 163/2022) y 18 noviembre 2022 (rec. 27/2021).

<sup>209</sup> MONEREO PEREZ, J.L. y FERNANDEZ AVILES, J.A.: "Art. 2", en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L., Dir.): *El nuevo proceso laboral. Estudio técnico-jurídico de la Ley de Procedimiento Laboral*, Granada, Comares, 2011, pp. 37 y 39.

<sup>210</sup> STS, Social, 28 junio 2024 (rec. 4754/2022).

tampoco hay que desconocer que se sigue reconociendo la competencia del orden civil cuando se demanda a la compañía aseguradora la responsabilidad por una mala práctica, de manera que el ejercicio de esta acción directa contra la aseguradora de la Administración, a la luz del art. 76 Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, permite obviar el procedimiento administrativo previsto legalmente para reclamar responsabilidad y consiguiente indemnización de esta. El orden civil prejudicialmente determinará lo ocurrido, sin que quepa demandar responsabilidad y condena de la Administración<sup>211</sup>.

Sea como fuere, como reflexión general, cabe plantear la conveniencia de devolver, aunque suponga modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial (art. 9.4), las competencias al orden social en materias de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la asistencia sanitaria en cuanto prestación de Seguridad Social (art. 3 g) LRJS, esto es, "... por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad"<sup>212</sup>.

## **6.- RE-ESTRUCTURACIONES EMPRESARIALES: RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD LABORAL**

Varios han sido los pasos dados por el legislador tendentes a una progresiva retirada de la intervención de la autoridad laboral en el marco de las relaciones laborales con la consecuente privación de tales materias del conocimiento del orden contencioso-administrativo y la atribución al orden social. Precisamente la disposición adicional 5ª LJCA pretendió ampliar en gran medida las competencias del orden jurisdiccional social, encomendado a éste el conocimiento de ciertos litigios sobre decisiones empresariales reorganizativas, de los cuales venía entendiendo antes el orden jurisdiccional contencioso más por tradición que por otra razón de fondo, pero que en realidad respondían a un conflicto entre empresarios y trabajadores resuelto, inicialmente, por la Administración<sup>213</sup>. El legislador de 1998 dió más importancia al hecho de que la materia dilucidada en estos supuestos sea de naturaleza laboral que al hecho de tratarse de una función de inspección y de control típicamente administrativa, encontrando señera manifestación en los supuestos siguientes:

---

<sup>211</sup> SSTS, Civil, 5 junio 2019 (rec. 179/2017) ó 11 noviembre 2024 (rec. 1289/2020). Por extenso, JIMÉNEZ LÓPEZ, M.N.: "Disfunciones procesales derivadas del ejercicio de la acción directa y de las acciones de regreso en caso de seguro de cobertura de responsabilidad de las Administraciones Públicas", *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 5, 2022.

<sup>212</sup> SALINAS MOLINA, F.: "Una visión general de los desafíos de la jurisdicción social: propuestas de reforma legislativa a partir de una experiencia práctica crítica", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, pp. 23 y ss.

<sup>213</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V.: "La competencia de la jurisdicción social tras los cambios en LOPJ, LJCA y LPL", *Aranzadi Social*, 1998, T. V, pp. 137 y ss.

a) La competencia del orden social abarcaría a los recursos jurisdiccionales contra las resoluciones dictadas en materia de regulación de empleo (art. 51 ET)<sup>214</sup>, motivo por el cual no se limitaría, como sucedía con anterioridad, sólo a las posibles impugnaciones que de oficio o a instancia de parte pudieran suscitarse sobre los posibles vicios de los acuerdos alcanzados en períodos de consultas entre los representantes de los trabajadores y el empresario [art. 146 b) de la derogada LPL] y a otras cuestiones suscitadas entre la entidad empresarial y sus trabajadores, entre éstos y los órganos gestores de empleo o de la Seguridad Social derivadas de la ejecución de la resolución administrativa pero que no estuvieran fijadas en la misma<sup>215</sup> o en relación con la observancia de las exigencias formales del convenio colectivo aplicable<sup>216</sup>; sino que alcanzaría a la totalidad de asuntos litigiosos a ventilar sobre la materia, como aquellos relacionados con el trámite administrativo, competencia para resolver, congruencia de la resolución y ejercicio conforme a Derecho de las potestades administrativas en cuanto actividad reglada<sup>217</sup>.

Pese a este importante avance, la supresión de la autorización administrativa por la reforma de 2012 en los supuestos de despido colectivo por causa económica, técnica, organizativa o de producción, ratifica la competencia del orden social a la hora de conocer las impugnaciones que se planteen en relación con los despidos colectivos (art. 124 LRJS) en las cuatro modalidades habilitadas<sup>218</sup>: 1) acción de despido colectivo a instancia de los representantes legales de los trabajadores, o de los representantes sindicales que tengan implantación suficiente, contemplada en el art. 124.1 y 124.2 LRJS y art. 51.6 ET. 2) acción individual de despido a instancias del trabajador afectado, regulada en el art. 124.13 LRJS en relación con los arts. 120-123 LRJS, y cuya tramitación queda paralizada por la interposición de la demanda colectiva por los representantes de los trabajadores (art. 51.6 ET). 3) impugnación de oficio por la autoridad laboral respecto del acuerdo alcanzado en el período de consultas, de conformidad con el art. 148 b) LRJS. 4) acción declarativa a instancias del empresario, referida en el art. 124.3 LRJS, en ausencia de

---

<sup>214</sup> Facultad ya reconocida para el futuro por la STS, Social, 18 enero 1999 (Ar. 806).

<sup>215</sup> SSTs, Cont-Adm. 23 enero 2006 (RJ 2294), 19 diciembre 2007 (RJ 2008/2770), 3 febrero 2009 (RJ 1185) y 9 marzo 2011 (RJ 1836) y STS, Social, 23 enero 2006 (RJ 2294) y Auto TS, Social, 19 enero 2011 (RJ 2434). Como muestra de la confusión existente puede citarse al STS, Social, 7 febrero 2011 (RJ 916), en la cual se declara que la jurisdicción laboral es competente para conocer sobre la pretensión de despido, en base a una supuesta cesión ilegal, por tratarse de una cuestión no alegada ni resuelta en la resolución administrativa; sin embargo, corresponde a la jurisdicción contenciosa el análisis del cese en relación con una eventual sucesión de la actividad llevada a cabo por la empleadora, por haberse resuelto este extremo en sentido negativo en el expediente.

<sup>216</sup> ATS, Sala Conflictos, 16 julio 2019 (rec. 5/2019).

<sup>217</sup> REQUENA NAVARRO, A.B.: "Repercusión de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la delimitación de competencias de los órdenes social y contencioso", *Aranzadi Social*, núm. 9, 1998, pp. 84-85; AGUSTI MARAGALL, J.: "Un viejo problema prorrogado: el orden jurisdiccional competente para conocer de las reclamaciones individuales contra la afectación por un despido colectivo", *Actualidad Laboral*, núm. 17, 1999, pp. 341 y ss. ó MOLERO MANGLANO, C.: "La Ley 29/1998, de lo Contencioso-Administrativo y sus importantes consecuencias en materia laboral", *Actualidad Laboral*, núm. 42, 1998, pp. 789 y ss.

<sup>218</sup> TORNOS PÉREZ, J.A.: "Impugnación jurisdiccional del despido colectivo: especial referencia a los criterios de selección", *Lex Social*, Vol. 11, núm. 1, 2021, pp. 243 y ss. ó LOUSADA AROCHENA, J.F. y RON LATAS, R.: "La modalidad procesal de despidos colectivos", *La Ley*, núm. 7863, 2012, pp. 2 y ss.

impugnación colectiva e impugnación de oficio, con la finalidad de que se declare el carácter ajustado a derecho de la decisión extintiva.

Es más, el refuerzo íntegro del control jurisdiccional social queda avalado con la reforma introducida en el art. 51 ET por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que incrementa las prerrogativas de la Inspección de Trabajo en los despidos colectivos, no en vano en su informe “además de comprobar los extremos de la comunicación y el desarrollo del periodo de consultas, se pronunciará sobre la concurrencia de las causas especificadas por la empresa en la comunicación inicial, y constatará que la documentación presentada por esta se ajusta a la exigida en función de la causa concreta alegada para despedir”<sup>219</sup>.

b) No cabe olvidar, empero, que tras la reforma de 2012, queda un resquicio de intervención administrativa en este terreno. En concreto, en los expedientes extintivos o suspensivos por fuerza mayor. Así, aun cuando en los supuestos de despido por fuerza mayor que imposibilite definitivamente la prestación de trabajo, cualquiera que sea el número de trabajadores afectados, sigue siendo necesario que la autoridad laboral constante la existencia de la fuerza mayor alegada (art. 51.7 ET), la canalización procesal de las reclamaciones tendrá lugar igualmente ante la jurisdicción social a través del art. 124 LRJS<sup>220</sup>. Lo mismo sucede, en segundo término, con los expedientes suspensivos o de reducción de jornada por fuerza mayor (ERTES). El Real Decreto Ley 6/2023 hace referencia a ambos supuestos, atribuyendo al ámbito de la jurisdicción social las materias referenciadas en los arts. 51.7 y 47.5 ET<sup>221</sup>.

c) Además, el Real Decreto Ley 6/2023 aclara que el orden social de la jurisdicción también es competente para conocer de las resoluciones recaídas en los procedimientos regulados tras el Real Decreto Ley 32/2021 en el art. 47 bis ET relativo al mecanismo RED de Flexibilidad y de Estabilización del Empleo. Se trata de dos figuras novedosas, que o bien ante coyunturas adversas de carácter global, o bien ante crisis sectoriales, guardan un paralelismo claro con los ERTE y, en la medida en la que caben pronunciamientos de la Administración en tal contexto, se sigue el mismo planteamiento descrito en el párrafo anterior<sup>222</sup>. Así, tras la solicitud empresarial y la evacuación del informe por la Inspección de Trabajo, la autoridad laboral deberá dictar resolución en el

---

<sup>219</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: “¿Nueva modernidad para una jurisdicción social estancada?: retos en los entornos de una sociedad digital del trabajo y justicia multinivel”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, p. 15.

<sup>220</sup> FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑOZ, J.: Análisis legal y jurisprudencial del despido por fuerza mayor, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 2, 2020, pp. 169 y ss. En la doctrina judicial, STS, Social, 19 abril 2022 (rec. 3595/2019).

<sup>221</sup> NORES TORRES, L.E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 231.

<sup>222</sup> VILA TIERNNO, F.: “Una visión general sobre las modificaciones operadas en el orden social por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre”, en AA.VV (VILA TIERNNO, F., Dir.): *La reforma del proceso en el orden social derivada del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre. Comentario de urgencia*, Murcia, Laborum, 2024, p. 19.

plazo de siete días naturales y tal resolución podrá ser impugnada ante el orden social de la jurisdicción<sup>223</sup>. En concreto, el art. 17.2 Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo remite a la jurisdicción social la impugnación judicial de las resoluciones en el ámbito del Mecanismo RED. Como reciente botón de muestra, cabe señalar que por Orden PJC/1472/2024, de 26 de diciembre, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, de conformidad con el artículo 47 bis ET, para el sector de la fabricación de vehículos de motor. Por su parte, la decisión empresarial sobre suspensión de contratos o reducción de jornada podrá ser impugnada ante los órganos del orden jurisdiccional social, acudiendo al procedimiento regulado en el art. 138 LRJS (impugnación individual) o al proceso de conflicto colectivo (impugnación colectiva), según sea el caso<sup>224</sup>.

d) También es competente el orden jurisdiccional social para conocer de las posibles impugnaciones de las decisiones empresariales en materia de movilidad geográfica y modificación sustancial de las condiciones de trabajo (arts. 40 y 41 ET), así como las posibles extinciones individuales o plurales de contratos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción [art. 52 c) ET], pues, por vía tácita, la desaparición del control administrativo previo --a través de la oportuna autorización que suprime la reforma laboral de 1994-- ha provocado la creación de nuevos cauces procesales o la reforma de los existentes<sup>225</sup>. En cualquier caso, tal incuestionable efecto expansivo queda subsumido en la letra a) LRJS en la medida en que tales pleitos no constituyen sino conflictos entre empresarios y trabajadores derivados de su contrato de trabajo<sup>226</sup>, circunstancia que exime de cualquier aclaración adicional.

## **7.- CONTROL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DESARROLLADA POR LA AUTORIDAD LABORAL. SUPRESIÓN DEL PROCESO DE OFICIO**

La disposición adicional 5ª Ley 29/1998 residencia en la jurisdicción social el conocimiento de las resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones, por todo tipo de infracciones, en el orden social, con exclusión de las actas de liquidación e infracción en materia de recaudación de la Seguridad Social, cuyo conocimiento se mantiene

---

<sup>223</sup> GIL PLANA, J.: “La eficiencia procesal como causa reformista del proceso laboral”, en AA.VV (VILA TIERNO, F., Dir.): *La reforma del proceso en el orden social derivada del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre. Comentario de urgencia*, Murcia, Laborum, 2024, p. 89.

<sup>224</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F.: “La impugnación judicial de las medidas de ajuste temporal de empleo (suspensión del contrato y reducción de jornada)”, *Documentación Laboral*, núm. 127, 2022, Vol. III, pp. 11 y ss.

<sup>225</sup> FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J.; MARTINEZ BARROSO, M.R. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas 'flexibilizadoras' de la relación laboral*, Madrid, CGPJ, 1998, p. 923 y ss.

<sup>226</sup> Por extenso, MONTOYA MELGAR, A., en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*, 3ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2003, pp. 32-33.

en el ámbito propio de la contencioso-administrativa<sup>227</sup>. A partir de tal atribución, la jurisdicción social cumpliría una doble función: por un lado, de análisis formal del procedimiento sancionador utilizado; por otro, de control de legalidad del fondo del asunto<sup>228</sup>.

Ahora bien, esta transferencia del conocimiento del orden contencioso al orden social, que no se puede calificar sino de "lógica, pues el derecho aplicado es siempre el laboral"<sup>229</sup>, quedó, en un principio, sin embargo, "en agua de borrajas", pues la medida fue condicionada a la presentación del correspondiente Proyecto de Ley por parte del Gobierno dentro de un plazo que no se cumplió. En efecto, la propia LJCA postergaba la entrada en vigor de la atribución a finales de 1999, pero, además, inmediatamente después, "se procedió a efectuar un importante retoque en la efectiva incorporación de tales asuntos en el orden social (en sede teórica con un término relativamente preciso, pero en la práctica demostrado como postergación *ad calendas graecas*)"<sup>230</sup>. Y es que la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, decide ralentizar la puesta en escena de esta atribución de competencias, estableciendo un doble período de espera, cuya justificación pudo radicar, en un primer momento, en la necesidad de una adaptación que permitiera introducir en la legislación procesal laboral la modalidad procedimental adaptada a la competencia asumida por el orden social de la jurisdicción<sup>231</sup>, pero dicha demora posteriormente perdió cualquier viso de razonabilidad.

Así, en la primera de las dos etapas, el Gobierno, en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de esta Ley, debía remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley para incorporar a la LPL la modalidad y especialidad procesal correspondiente a los supuestos contemplados

---

<sup>227</sup> BLASCO PELLICER, A.: *Sanciones administrativas en el orden social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1998, pp. 328 y ss. ó MONEREO PEREZ, J.L. y FERNANDEZ AVILES, J.A., en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L.; MORENO VIDA, N. y GALLEGU MORALES, A.J., Dirs.): *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral*, Granada, Comares, 2001, pp. 66-67.

En contra de la atribución competencial en materia de sanciones a la jurisdicción social por ser una potestad propia, típica y exclusivamente administrativa, SORO MATEO, B.: "La competencia para la revisión judicial de las resoluciones sancionadoras de infracciones de orden social. Trasvase competencial operado en virtud de la Ley 29/1998, de 13 de julio", *Aranzadi Social*, 1999, T. V, pp. 742-743. En este mismo sentido, STS, Cont-Admtivo, 17 febrero 1998 (Ar. 2087).

<sup>228</sup> MARTIN BRAÑAS, C.: "La jurisdicción como presupuesto del proceso laboral", *Documentación Laboral*, núm. 57, 1998, pp. 90-91.

<sup>229</sup> TRAYTER, J.M.: "Art. 3", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. Edición especial del número 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1999, p. 119.

<sup>230</sup> CRUZ VILLALON, J.: "Viejos y nuevos conflictos entre la jurisdicción laboral y la contencioso-administrativa", en AA.VV (ALARCÓN CARACUEL, M.R. y MIRÓN HERNÁNDEZ, M.M.): *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 71.

<sup>231</sup> En lo relativo a la competencia en materia de expedientes de regulación de empleo se produjo una situación de auténtica "paranoia" desde el momento en que durante dieciocho días los juzgados de lo social pudieron recibir e iniciar la tramitación de demandas contra resoluciones en esta materia. TOLOSA TRIBIÑO, C.: "Otra vez sobre la delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo (Comentario a la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre)", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 393, 1999, p. 3.

por la norma. Después, una vez se tramitara la correspondiente Ley, ésta debería volver a determinar la fecha de entrada en vigor de la nueva atribución jurisdiccional<sup>232</sup>.

En tales circunstancias y en particular a la vista de lo tajante de la última de las disposiciones transcritas en lo relativo a la entrada en vigor de la nueva atribución competencial a favor del orden social, es indubitado que tal facultad careció de todo valor jurídico, quedando a lo sumo como un mero *desideratum* político, sobre todo a la vista de la conclusión de la legislatura en la que se aprobó el correspondiente mandato al Gobierno. Es más, habida cuenta que en ningún caso se contemplaban efectos derivados de la pasividad gubernamental, no cabía sino concluir que la competencia seguía residenciada a todos los efectos en el orden contencioso-administrativo, sin que la situación jurídicamente hubiera cambiado ni un ápice a consecuencia de lo dispuesto en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa ni en la Ley 50/1998<sup>233</sup>.

Como con acierto se señaló, "arrastrada por el viento legislativo, la reforma se desvanecía de la misma forma inopinada y con el mismo misterio con que surgió, dejando la impresión de que nos preocupamos por fuegos fatuos"<sup>234</sup>. La novación intentada por la Ley 29/1998 era sin duda irreflexiva, vacilante e incompleta, no en vano "los problemas no son sólo de adaptación procesal, sino también de planta, por el importante desbordamiento de litigios que correspondería fallar a los jueces de lo social"<sup>235</sup>; a mayores, "la dificultad se extenderá a los inspectores y subinspectores de trabajo, cuyo llamamiento constante a juicio podría desbordar o esterilizar el núcleo esencial de su función pública"<sup>236</sup>. El apresuramiento inicial, sin un estudio previo de las implicaciones de la misma en la planta judicial y en las normas procesales, vició todo el *iter* y explicó las incertidumbres, el carácter parcial de las medidas acordadas y el fracaso final<sup>237</sup>. A la luz de tales acontecimientos, cabía compartir, no obstante, en aquel momento la opinión de quienes entendieron que "no era bueno que la precipitación de la reforma de la Ley 29/1998 y la no menos precipitada contrarreforma de la Ley 50/1998 marcaran el principio del olvido de una cuestión que debía ser afrontada y resuelta para mejorar el funcionamiento de la administración de justicia... La crisis de la litigiosidad laboral clásica estaba creando un espacio para que los órganos judiciales del

---

<sup>232</sup> MERCADER UGUINA, J.R.: "Uso y abuso de las leyes de acompañamiento (y II) (Modificaciones en materia sancionadora, de fomento de empleo y procesales introducidas por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)", *Relaciones Laborales*, núm. 6, 1999, p. 80.

<sup>233</sup> STS, Social, 18 enero 1999 (Ar. 806).

<sup>234</sup> DESDENTADO BONETE, A.: "La nueva jurisdicción contencioso-administrativa y el orden social ¿Una reforma frustrada?", en AA.VV. (DESDENTADO BONETE, A., Dir.): *Competencias del orden social tras la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, CGPJ, 1999, p. 43.

<sup>235</sup> CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: "Un grave peligro para el orden social: la asunción de competencias sobre la impugnación de los actos administrativos laborales y de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social", *La Ley*, núm. 4551, 1998, pp. 1 y ss.

<sup>236</sup> DESDENTADO BONENTE, A.: "La nueva jurisdicción contencioso-administrativa y el orden social ¿una reforma frustrada?", *Revista de Derecho Social*, núm. 7, 1999., p. 20.

<sup>237</sup> QUINTANA LÓPEZ, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Límites jurisdiccionales entre los órdenes contencioso-administrativo y social", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, 2012, pp. 77 y ss.

orden social pudieran asumir de forma completa el control judicial de los actos administrativos, liberando al orden contencioso de uno de los elementos de sobrecarga... La medida a adoptar debería pasar por la unificación de forma progresiva y a medio plazo de toda la materia laboral y de Seguridad Social en el orden social"<sup>238</sup>.

Esta idea fue retomada por el legislador con motivo de la aprobación de la LRJS, al incorporar al orden jurisdiccional social la revisión de sanciones administrativas en materia laboral, acompañada, además, de una profunda reforma de lo establecido por la Ley de Ritos<sup>239</sup>, al objeto de conseguir una mejora técnica en múltiples aspectos junto a la pertinente dotación de medios ante la carga de trabajo inherente, pues se trata del enjuiciamiento de todas las resoluciones administrativas en aplicación del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS). Este tipo de resoluciones afectan principalmente a los empresarios que, a partir de esta reforma, en un proceso sin costas, podrían llegar a inundar la jurisdicción social de litigios, lo cual podría provocar un retraso en la atención por esta jurisdicción de otras pretensiones más “sociales”<sup>240</sup>.

Sin embargo, pese a este avance –y a la superación exitosa de los óbices apuntados--, quedan excluidas de la jurisdicción social “...en materia de liquidación de cuotas, las actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria” [art. 3 f) LRJS]. A la luz de una primera línea jurisprudencial, las sanciones que tuvieran relación con la cotización o actos de encuadramiento quedarían extramuros del orden social, de manera que este orden jurisdiccional no podría revisar, en paradigmático ejemplo, la impugnación de una sanción impuesta por no haber ingresado dentro de plazo las cuotas a la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta con las mismas<sup>241</sup>. No obstante, la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, por Auto de 24 de septiembre de 2014<sup>242</sup>, ante una sanción administrativa impuesta por la autoridad laboral por una transgresión grave, motivada por falta de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, parte del principio de concentración en el orden social, por su mayor especialización, de la competencia para la impugnación de los actos de las administraciones públicas relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y de Seguridad Social, con las excepciones contenidas en el art. 3.f) LRJS, que –permítase la reiteración-- “por lo que respecta al ejercicio de la potestad sancionadora tan solo excluye las actas de infracción vinculadas con liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria”, previsión que ha de interpretarse en

---

<sup>238</sup> DESDENTADO BONETE, A.: “La nueva jurisdicción contencioso-administrativa y el orden social ¿una reforma frustrada?”, *Revista de Derecho Social*, núm. 7, 1999, pp. 25-26.

<sup>239</sup> CES: *Dictamen núm. 11. Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la jurisdicción social*, Madrid, 2010, p. 18.

<sup>240</sup> ARAMENDI SANCHEZ, P.: “Jurisdicción laboral: un anteproyecto de ley de procedimiento en un contexto de crisis económica”, *Aranzadi Social*, núm. 20, 2011, p. 3.

<sup>241</sup> SSTS, Social, 28 octubre 2013 (rec. 3/2012) y 21 enero 2014 (rec. 2/2012).

<sup>242</sup> Núm. 15/2014.

sentido restrictivo. La Sala de Conflictos entiende evidente, por tanto, que en esa excepción no quedaba comprendido el supuesto debatido, en que se había impuesto una sanción por una infracción consistente en no haber dado de alta a un trabajador, dado que dicha infracción no llevaba aparejada una liquidación de cuotas, ni se debatía sobre el importe de las cuotas que se liquidan<sup>243</sup>.

Como no podía ser de otra manera, este criterio fue seguido por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo que, en varios pronunciamientos<sup>244</sup>, afirmó la competencia del orden social para conocer de la impugnación de una sanción, por infracción grave, impuesta por el Consejo de Ministros como consecuencia de un acta de infracción por incumplimiento de la obligación de cotizar a la Seguridad Social, habiendo presentado los documentos de cotización porque dicha acta no está vinculada a un acta de liquidación de cuotas, que es inexistente, tratándose, en suma, de un litigio en que se impugna un acto sancionador y no una liquidación de cuotas.

Por su parte, la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo ha asumido también la doctrina sentada a partir del Auto de la Sala de Conflictos antes citado, en el sentido de declararse incompetente para conocer de la impugnación de una sanción administrativa relativa *in casu* a la impugnación de una sanción impuesta por el Consejo de Ministros, como consecuencia de un acta de infracción en materia de Seguridad Social en que se sanciona la falta de ingreso de las cuotas aun habiendo presentado los documentos de cotización<sup>245</sup>.

En definitiva, el criterio competencial que ha sido asumido por el Alto Tribunal en materia de sanciones en el ámbito de la Seguridad Social puede resumirse como sigue: corresponde al orden contencioso-administrativo el conocimiento de las actas de liquidación de cuotas o actas de infracción vinculadas a liquidación de cuotas; y al orden social, el conocimiento de las actas que incluyan sanciones por falta de inscripción o alta –aunque exista un nexo con los actos de encuadramiento, recaudación o cotización– y de

---

<sup>243</sup> LASAOSA IRIGOYEN, E.: “La extensión de la jurisdicción social en materia de Seguridad Social en el presente”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 159, 2013, BIB 2013/1703. En este sentido STS, Social, 19 enero 2021 (rec. 3/2020).

<sup>244</sup> STS, Social, 22 julio 2015 (proc. 4/2012). En el mismo sentido, SSTS, Social, 20 noviembre 2018 (núm. 969/2018), 6 marzo 2019 (núm. 1/2017) y 9 diciembre 2020 (rec. 5/2018). GARCÍA ORTEGA, J.: “Impugnación de sanción administrativa impuesta por el consejo de ministros por falta de ingreso de las cuotas de la Seguridad Social: tipo sancionador y causas exculpatorias de la responsabilidad. Comentario a la STS (social) núm. 969/2018, de 20 de noviembre (impugnación de actos de la Administración núm. 2/2018)”, *Revista Derecho de la Seguridad Social*, núm. 21, 2019, pp. 115 y ss.

<sup>245</sup> STS, Cont-Admtivo, 23 mayo 2017 (rec. 4227/2015). Esta doctrina se ha ido consolidando y más recientemente ha sido reiterada por las SSTS, Social, 20 noviembre 2018 (rec. 2/2018), 8 octubre 2019 (rec. 2/2017), 22 mayo 2020 (rec. 3/2019) y 19 enero 2021 (rec. 3/2020) y consolidada por las SSTS, Cont-Admtivo, 11 mayo 2021 (rec. 654/2021) o 12 mayo 2021 (rec. 7461/2019). Como pronunciamiento más reciente, cabe mencionar la STS, Cont-Admtivo, 9 mayo 2024 (rec. 5275/2921), que resuelve un supuesto de liquidación de cuotas por diferencias de cotización derivadas de un acuerdo de descuelge.

las resoluciones administrativas recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical<sup>246</sup>.

No cabe dejar de alertar, sin embargo, sobre una nueva línea de tensión derivada de la reforma introducida por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, pues su disposición final 9ª modifica la LRJS para suprimir la letra d) del art. 148 LRJS, en relación con el procedimiento de oficio. Con anterioridad esta disposición permitía incoar a la autoridad laboral tal procedimiento ante la jurisdicción social cuando las actas de infracción o liquidación levantadas por la Inspección de Trabajo, vinculadas a la liquidación de cuotas y actos de gestión recaudatoria (cuyo conocimiento corresponde al orden contencioso-administrativo), hubiesen sido impugnadas por el sujeto responsable sobre la base de alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, pudiesen desvirtuar la naturaleza laboral de la relación laboral objeto de la actuación inspectora, de manera que la sentencia vinculaba tanto a la autoridad laboral como a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ante quien se impugnase el acta<sup>247</sup>. En tal estado de cosas, era la jurisdicción social quien se pronunciaba sobre un aspecto tan nuclear como la calificación de la laboralidad de una determinada relación jurídica cuando la misma era cuestionada en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, alcanzando gran relevancia, en paradigmático ejemplo, en todo el periplo judicial derivado de las prestaciones de servicios en plataformas digitales (los llamados “riders”)<sup>248</sup>.

La explicación de tal supresión tiene que ver con motivos puramente recaudatorios, pues con la anterior regulación la Administración de la Seguridad Social se veía obligada a esperar a que los órganos del orden social se pronunciaran sobre la laboralidad de una relación concreta para poder, en su caso, exigir a la empresa las cotizaciones que hubiera debido ingresar. Así, la intervención ejecutiva de la Inspección agiliza, de un lado, la actuación pública “masiva” (con implicación de miles de personas empleadas) frente a los incumplimientos de estas plataformas en la calificación de las relaciones de empleo como laborales, sin que haya que esperar una decisión judicial social, cada vez más ralentizada. A tiempo, de otro, desincentiva el recurso dilatorio por las empresas (uso estratégico u oportunista) contra las actas, evitando su instrumentación desde una lógica de cálculo económico beneficios/costes para seguir incumpliendo mientras dura el proceso jurisdiccional, impactando negativamente en el mercado, al desplazar a empresas

---

<sup>246</sup> DE NIEVES NIETO, N.: “Nuevas reglas y criterios en la delimitación competencial entre los órdenes social y contencioso-administrativo de la jurisdicción”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 470, 2022, pp. 109 y ss. En la jurisprudencia más reciente, SSTs, Social, 17 septiembre 2024 (rec. 2669/2021), 15 octubre 2024 (núm. 1196/2024, de 15 de octubre) y 20 diciembre 2024 (rec. 4/2023).

<sup>247</sup> STS, Social, 7 marzo 2017 (rec. 3476/2015).

<sup>248</sup> TASCÓN LÓPEZ, R.: “El eterno retorno a los mitos de ajenidad y dependencia en la era hipertecnológica/posindustrial (revisión a la luz de los problemas surgidos con la economía de plataformas)”, *Revista Trabajo y Seguridad social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 432, 2000, pp. 49 y ss.

competidoras que actúan conforme a la legalidad<sup>249</sup>. Suprimida la letra d) del art. 148 LRJS ya no será necesario paralizar el procedimiento sancionador y acudir a la jurisdicción social en búsqueda de un pronunciamiento que decida sobre la verdadera naturaleza de la relación, sino que se podrá continuar el primer trámite y recaudar las cuotas, obligando a la empresa interesada a impugnar tal acto recaudatorio ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que tendrá que resolver (siquiera como cuestión previa o prejudicial) sobre si existía contrato de trabajo<sup>250</sup>.

Ahora bien, ciertamente la reforma operada por la Ley 3/2023, al suprimir la previsión contenida en la letra d) del art. 148 LRJS, implica que la autoridad laboral pueda decidir la laboralidad de una relación de prestación de servicios sin necesidad de acudir a la jurisdicción laboral con la celeridad inherente, pero al ser la jurisdicción contencioso-administrativa ante la que se impugne el acta la encargada de analizar y decidir sobre la concurrencia o no de las notas que definen el carácter laboral de un vínculo, no dejan de ser criticables tanto la contracción de las competencias del orden social como la falta de especialización del órgano juzgador<sup>251</sup>. Con todo, la reforma va más allá y favorece la intervención de la propia policía judicial, instada por la Fiscalía, a través de la configuración como delito (reformado art. 311 Código Penal), con lo que, por lo que ahora interesa, en última instancia, el orden jurisdiccional llamado a delimitar todo este entramado jurídico-económico propio de una sociedad-economía digital será el penal<sup>252</sup>.

## **8.- IMPUGNACIONES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS: ALGUNAS CONSIDERACIONES**

Como cláusula residual, el apartado n) del art. 2 LRJS aloja en el orden social el conocimiento de las “impugnaciones de otros actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa, siempre que en este caso su conocimiento no esté atribuido a otro orden jurisdiccional”<sup>253</sup>. La disposición transitoria 4ª Real Decreto Ley 6/2023 mantiene que el orden jurisdiccional social conoce de los procesos de impugnación de actos administrativos dictados desde que entró en vigor la LRJS (11 de diciembre de 2011) en materia laboral, sindical y de seguridad social, cuyo

---

<sup>249</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: “¿Nueva modernidad para una jurisdicción social estancada?: retos en los entornos de una sociedad digital del trabajo y justicia multinivel”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, p. 14.

<sup>250</sup> TASCÓN LÓPEZ, R.: *Hacia la eficiencia procesal en el orden social de la jurisdicción*, Pamplona, Aranzadi, 2024, p. 93.

<sup>251</sup> NORES TORRES, L.E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 234.

<sup>252</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: “¿Nueva modernidad para una jurisdicción social estancada?: retos en los entornos de una sociedad digital del trabajo y justicia multinivel”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, p. 14.

<sup>253</sup> DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, L.: “La nueva dimensión de la materia contenciosa social: un recorrido a través de las sucesivas Leyes de Procedimiento Laboral”, en AA.VV (DANS' ALVAREZ DE SOTOMAYOR, L., Coord.): *La nueva dimensión de la materia contenciosa social: un recorrido a través de las sucesivas Leyes de Procedimiento Laboral*, Albacete, Laborum, 2014, p. 64.

conocimiento se atribuye, como ya consta, por la misma al orden jurisdiccional social (párrafo primero) y suprime el segundo párrafo que atribuía al orden contencioso-administrativo la impugnación de los actos administrativos dictados en dichas materias antes de su entrada en vigor<sup>254</sup>.

A la luz de este tenor quedan, por ejemplo, residenciadas en la jurisdicción social las impugnaciones de las órdenes de paralización de los trabajos por riesgo grave o inminente (art. 79.6 LRJS)<sup>255</sup>, de los actos por los que se autoriza o deniega a un menor a participar en un espectáculo público o de las resoluciones en relación con las empresas de trabajo temporal<sup>256</sup>, si bien permanecen al margen las relativas a las autorizaciones para trabajar, tanto iniciales como de renovación, residenciadas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, al igual que todas las cuestiones derivadas de la legislación de extranjería<sup>257</sup>. Ahora bien, como matización en relación con esta última materia, la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo ha considerado competente al orden social en un supuesto de contratación irregular de personas trabajadoras extranjeras<sup>258</sup>.

En este intento aglutinador, ha sido particularmente significativa la atribución al orden social del conocimiento de una demanda donde se pretende que se declare la obligación de RTVE de incluir, en los pliegos de condiciones para la prestación de servicios a la Corporación, una cláusula que imponga la subrogación de los trabajadores de las empresas de servicios en el caso de cambio de titularidad de la contrata<sup>259</sup>.

Se diseña, además, un nuevo procedimiento, iniciado por demanda, previo agotamiento de la vía administrativa, para la impugnación de los actos administrativos en materia laboral dirigida contra el Estado, las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otras Administraciones u Organismos públicos (art. 151 LRJS), en el que se aplicará subsidiariamente la normativa de la jurisdicción contencioso administrativa en lo que permitan los principios del proceso laboral, pudiendo solicitar la suspensión del acto o resolución y las medidas cautelares que aseguren la efectividad de la sentencia. En la impugnación de resoluciones sobre paralización de trabajos por riesgo grave e inminente para la seguridad y salud, el trabajador, su representación unitaria o sindical y el

---

<sup>254</sup> NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: “Eficiencia digital y procesal en la jurisdicción (RDL 6/2023) y su impacto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 67, 2024, p. 380.

<sup>255</sup> ALFONSO MELLADO, C.L.: “La parte general de la Ley de Jurisdicción Social”, en AA.VV (RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. y ALFONSO MELLADO, C.L., Dirs.): *La nueva Ley de la Jurisdicción Social. Texto adaptado a las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero*, Albacete, Bomarzo, 2012, p. 41.

<sup>256</sup> NORES TORRES, L.E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 232.

<sup>257</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: *Análisis de la nueva Ley de la Jurisdicción Social. Nuevas reglas legales, nuevos problemas, nuevos retos*, Madrid, La Ley, 2012, p. 71.

<sup>258</sup> ATS, Sala Conflictos, 8 julio 2019 (rec. 2/2019).

<sup>259</sup> STS, Social, 19 diciembre 2019 (rec. 125/2018).

empresario, podrán pedir, además, el alzamiento, mantenimiento o adopción de la medida, por medio de una audiencia preliminar<sup>260</sup>.

Contando con tales mimbres, especial atención merecen determinadas pretensiones de impugnación de actos o resoluciones administrativas, a saber:

1.- Las evacuadas en asuntos de Derecho Colectivo, las cuales quedan excluidas de la jurisdicción social para ser conocidas en vía contencioso-administrativa<sup>261</sup>. Buena prueba de lo cual es la competencia que ostenta el orden jurisdiccional contencioso para valorar la corrección de la actuación administrativa, fijando los servicios mínimos durante una huelga<sup>262</sup> y declarando si resultan abusivos o atentatorios contra el derecho fundamental<sup>263</sup>, a efectos de ordenar la variación de su contenido o el cese de las medidas adoptadas gubernativamente y fijar una posible indemnización<sup>264</sup>. En concreto, se ha reconocido la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para dilucidar si los médicos internos residentes podían ser incluidos o no como colectivo en los servicios mínimos de la huelga que afectaba al personal sanitario<sup>265</sup>. Ello sin perjuicio de la competencia del orden social para conocer de las impugnaciones exclusivamente referidas a los actos de designación concreta del personal laboral incluido en dichos servicios mínimos, así como para los restantes actos dictados por la autoridad laboral en situaciones de conflicto conforme al Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo (RDLRT) [art. 3 d) LRJS]<sup>266</sup>. Así, corresponde a la jurisdicción social el conocimiento de las incidencias surgidas con ocasión del cumplimiento de unos servicios mínimos previamente fijados por la autoridad gubernativa cuya extensión en sí misma no es materia litigiosa: alteración empresarial de los servicios mínimos señalados; sustitución de los trabajadores huelguistas por otros que ocasionalmente suplen a los primeros, sanciones laborales impuestas a los trabajadores que incumplan con su obligación de prestar los servicios mínimos o descuentos salariales con motivo de una huelga<sup>267</sup>. En cuanto a otras resoluciones adoptadas en el marco

---

<sup>260</sup> SALINAS MOLINA, F. y FOLGUERA CRESPO, J.A.: "Jurisdicción social integral y modernización del proceso laboral. El Proyecto de Ley de la Jurisdicción Social", *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2011, p. 80.

<sup>261</sup> FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J.: "Jurisdicción social", en AA.VV (FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J., Coord.): *Diccionario Procesal Social*, Madrid, Civitas, 1996, p. 262.

<sup>262</sup> SSTS, Social, 4 noviembre 2021 (rec. 129/2021) y 16 febrero 2023 (rec. 7222/2020). ATS, Sala Conflictos, 11 diciembre 2023 (rec. 9/2023).

<sup>263</sup> Entre muchos, BAYLOS GRAU, A.: "Huelga en servicios esenciales: motivación de servicios mínimos y audiencia a los huelguistas", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 39, 1989, pp. 499 y ss. Por todas, STS, Social, 11 octubre 2005 (RJ 8245).

<sup>264</sup> STS, Social, 12 marzo 1997 (Ar. 2892).

<sup>265</sup> STS, Cont-Admtivo, 17 diciembre 2021 (rec. 2208/2020).

<sup>266</sup> SALINAS MOLINA, F.: "El proyecto de ley reguladora de la jurisdicción social (PLRJS): principios básicos, marco competencial y esenciales innovaciones", *Actum Social*, núm. 52, 2011, p. 61.

<sup>267</sup> SSTS, Social, 13 enero 2020 (rec. 133/2018), 13 octubre 2021 (rec. 4919/2018) o 2 noviembre 2021 (rec. 129/2021). DELGADO LÓPEZ, M.M.: "La jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en materia laboral o social", en AA.VV (GARCÍA MURCIA, J., Dir. y Coord.): *La jurisprudencia social del Tribunal Supremo. En memoria de Félix Salvador Pérez*, Pamplona, Aranzadi, p. 469 ó SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Delimitación jurisdiccional en las relaciones colectivas de trabajo

del RDRLT como son, por ejemplo, la impugnación frente a la imposición de un arbitraje obligatorio (art. 10.1), la competencia es del orden contencioso-administrativo, asumiendo el orden social, empero, la reclamación frente al laudo concreto dictado por el árbitro designado<sup>268</sup>.

No deja de ser criticable que si la jurisdicción social es garante del derecho fundamental de huelga y tiene atribuido el control y fiscalización de los actos administrativos de las Administraciones Públicas en materia laboral y sindical, no se entiende su exclusión del conocimiento de las disposiciones sobre servicios mínimos de la comunidad durante una huelga, no siendo suficiente para justificar dicha exclusión, la concurrencia de intereses de la comunidad, además de los intereses propios de los huelguistas<sup>269</sup>.

2.- Quedan también excluidas del conocimiento de la jurisdicción social “las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación de cuotas, ... (así como) actos de gestión recaudatoria, incluidas las resoluciones dictadas en esta materia por su respectiva entidad gestora, en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social y, en general, los demás actos administrativos conexos a los anteriores dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social” [art. 3 f) LRJS].

Así, de las resoluciones sobre recaudación en materia de Seguridad Social (y fiscal) dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social o por las Entidades Gestoras no conocerá la jurisdicción social [art. 3 f) LRJS], sino la contencioso-administrativa<sup>270</sup> (agotada la vía económico-administrativa<sup>271</sup>), a pesar de las dificultades técnicas e interpretativas que tal atribución conlleva para los órganos de aquélla, los cuales han de resolver con aplicación de normas laborales cuestiones que, además, requieren un alto grado de especialización<sup>272</sup>.

---

(tutela de los derechos fundamentales, servicios mínimos, negociación colectiva...)”, en AA.VV.: *Congreso de Magistrados del orden social*, Madrid, CGPJ, 2007, p. 683.

<sup>268</sup> ALFONSO MELLADO, C.L.: “La parte general de la Ley de Jurisdicción Social”, en AA.VV (RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. y ALFONSO MELLADO, C.L., Dirs.): *La nueva Ley de la Jurisdicción Social. Texto adaptado a las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero*, Albacete, Bomarzo, 2012, p. 46. En la doctrina judicial, con carácter reciente, STS, Social, 8 marzo 2023 (rec. 1251/2022).

<sup>269</sup> AGUSTÍ JULIÁ, J.; “La impugnación de los actos administrativos en el proceso social: problemática y propuestas de reforma”, en AA.VV (GUADALUPE HERNÁNDEZ, H. ; SEGOVIANO ASTABURUAGA, M.L. y MOLINA NAVARRETE, C., Dirs.): *Retos de la jurisdicción social en los nuevos escenarios de trabajo: balance y perspectivas de futuro. Liber Amicorum en homenaje al magistrado Don Fernando Salinas Molina*, Madrid, CEF, 2023, p. 179.

<sup>270</sup> SSTS, Social, 20 julio 1990 (Ar. 6444) y 26 abril 1991 (Ar. 3389).

<sup>271</sup> SSTS, Social, 25 mayo y 10 diciembre 1994 (Ar. 5364 y 10085), 22 abril 1996 (Ar. 3333) y 28 enero 1997 (Ar. 638). También, STS, Cont-Admtivo, 1 febrero 2000 (Ar. 541), comentada por CONDE MARTIN DE HIJAS, V.: “Jurisdicción social y jurisdicción contencioso-administrativa: conflictos y recursos”, *Actualidad Laboral*, núm. 27, 2000, pp. 2667 y ss.

<sup>272</sup> REQUENA NAVARRO, A.B.: “Repercusión de la nueva Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la delimitación de competencias de los órdenes social y contencioso”, *Actualidad Laboral*, núm. 9, 1998,

Esta gestión recaudatoria se refiere tanto a las cuotas de la Seguridad Social en sentido propio (y a las cuotas de cobro conjunto con ellas: desempleo, formación profesional y Fondo de Garantía Salarial)<sup>273</sup>, como al ingreso en los Servicios Comunes y Sociales de aportaciones de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Empresas y de constitución por éstas de capitales coste de renta<sup>274</sup>, asignaciones del grupo de cotización, reintegro de cuotas indebidamente ingresadas<sup>275</sup>, restitución de préstamos sociales, importe de sanciones por infracciones de Seguridad Social, costas procesales impuestas a quienes hayan litigado contra los organismos gestores de la Seguridad Social, intereses e ingresos varios, etc.<sup>276</sup>.

En concreto, los actos de gestión recaudatoria cuya impugnación se sustrae de la competencia jurisdiccional social son las notificaciones y certificaciones de descubierto y los requerimientos del pago de cuotas, las actas de liquidación de la Inspección de Trabajo, las providencias de apremio y embargo emanadas de la Tesorería General de la Seguridad Social, así como los demás actos de ejecución forzosa de los bienes embargados (ventas o subastas)<sup>277</sup> y el capital coste de la pensión fijada por la Entidad Gestora<sup>278</sup>. También corresponde a la jurisdicción contenciosa la competencia para conocer de cuestiones relativas a la procedencia y el importe de las retenciones realizadas por la empresa en los salarios de los trabajadores<sup>279</sup>, si bien es el orden social el competente en los casos de compensación de deudas, es decir, cuando el empresario no practicó la retención o lo hizo por un importe de cuantía inferior pero pagó el montante correcto a Hacienda, intentando

---

p. 85. Por poner un ejemplo, interviene el orden contencioso-administrativo cuando lo que se discute entre empresa y entidad gestora es si se dan los requisitos para proceder a la compensación de cuotas devengadas o deducción de las cotizaciones a efectos de reintegro de prestaciones por incapacidad temporal abonadas en régimen de pago delegado. STS, Cont-Admtivo, 26 abril 1999 (Ar. 3963).

<sup>273</sup> STS, Social, 8 noviembre 1990 (Ar. 8559). Incluyendo la declaración de inexistencia de la obligación de cotizar, STS, Social, 17 abril 1995 (Ar. 3216).

<sup>274</sup> SSTS, Social, 10 diciembre 1994 (Ar. 10085), 22 abril 1996 (Ar. 3333) y 28 enero 1997 (Ar. 638).

<sup>275</sup> SSTS, Social, 10 y 11 julio 1996 (Ar. 6024 y 6029).

<sup>276</sup> SSTS, Social, 27 septiembre 1994 (Ar. 7257), 19 febrero 1996 (Ar. 1299) y 17 diciembre 2007 (RJ 2885) ó AATS, Sala Conflictos, 22 marzo y 25 marzo 1999 (Ar. 3675 y 3679). Por extenso, CAVAS MARTINEZ, F.: “La materia contenciosa de Seguridad Social: distribución y delimitación de competencias entre el orden social y el orden contencioso-administrativo. Inconvenientes de la actual situación y propuesta de unificación del control jurisdiccional en el orden social”, en AA.VV.: *Congreso de Magistrados del orden social: el futuro de la jurisdicción social*, Madrid, CGPJ, 2007, pp. 272-273. ·

<sup>277</sup> MONTOYA MELGAR, A., en MONTOYA MELGAR, A. *et alii: Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*, Pamplona, Aranzadi, 2003, p. 41. Con mayor detalle, corresponde al orden contencioso la notificación de descubiertos (STS, Social, 1 octubre 1987 --Ar. 6800-- y ATS, Sala Conflictos, 23 noviembre 1987 --Ar. 8720--); liquidación de cotizaciones (STS, Social, 9 junio 1988 --Ar. 4552--); impugnación de descubiertos (ATS, Sala Conflictos, 17 noviembre 1989); devolución de cuotas (STS, Social, 23 marzo 1988 --Ar. 2282--), incluso si quien lo solicita es el trabajador declarado silicótico (STS, Social, 14 junio 1988 --Ar. 5286--); determinación de la obligación de cotizar de autónomo con baja en RETA formalizada con posterioridad a cese en la actividad (SSTS, Social, 19 junio 1995 --Ar. 5901-- y 29 junio y 16 diciembre 1996 --Ar. 5404 y 9712--); apercibimiento de embargo por parte de la Tesorería, requiriendo el pago de cuotas adeudadas por no haberse cursado oportunamente la baja en el (entonces) Régimen Especial de Empleados de Hogar (SSTS, Social, 17 mayo 1995 --Ar. 3980-- y 7 octubre 1996 --Ar. 7498--) o frente a la reclamación contra el requerimiento de ingreso de capital-coste derivado de recargo por falta de medidas de seguridad (STS, Social, 20 julio 1989 --Ar. 5885--).

<sup>278</sup> SSTS, Cont-Admtivo, 5 febrero 2004 (RJ 2110) y 23 febrero 2009 (RJ 2086).

<sup>279</sup> SSTS, Social, 25 noviembre 1994 (rec. 3461/1993), 15 marzo 2002 (rec. 1206/2001) y 8 septiembre 2009 (rec. 3022/2008).

resarcirse después del trabajador<sup>280</sup>, criterio este último que no se podrá aplicar cuando de retenciones realizadas para el pago de cuotas a la Seguridad Social se trate, pues el art. 142.2 LGSS establece que “el empresario descontará a sus trabajadores, en el momento de hacerles efectivas sus retribuciones, la aportación que corresponda a cada uno de ellos” y “si no efectuase el descuento en dicho momento no podrá realizarlo con posterioridad, quedando obligado a ingresar la totalidad de las cuotas a su exclusivo cargo”<sup>281</sup>. De todas formas, la jurisdicción social será la competente para enjuiciar, como cuestión prejudicial, si de la cuantía de la condena fijada en una sentencia judicial es necesario deducir ciertas cantidades en concepto de retención por IRPF y cotización a la Seguridad Social<sup>282</sup>. En concreto, cuando la procedencia de dicha retención no es la cuestión principal debatida en el pleito, sino que se discute con carácter incidental en un juicio por despido, el orden social entra a resolver la cuestión con carácter prejudicial en aplicación del art. 4 LRJS<sup>283</sup>. Incluso recientemente se ha reconocido la competencia del orden social para formular la reclamación de una persona trabajadora a su empresa del importe correspondiente al IRPF por la suma percibida en virtud del acuerdo alcanzado en conciliación, por el que la misma ofrecía una cantidad neta al trabajador en concepto de indemnización por la extinción del contrato por modificación sustancial de las condiciones de trabajo, constandingo en el certificado de ingresos y retenciones expedido por aquélla que dicha cantidad quedaba exenta del referido tributo, cuestión rechazada por la Administración Tributaria<sup>284</sup>.

La doctrina judicial de la Sala de lo Social más reciente se ha ocupado de aclarar que en los supuestos de omisión o inexactitud por el beneficiario la Ley Procesal no establece un plazo de revisión, por lo que no se aplica el plazo de prescripción de cuatro años, que sólo opera respecto al deber de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas en los cuatro años anteriores a la revisión<sup>285</sup>. Asimismo, ha reconocido la improcedencia de reintegrar cantidades indebidamente percibidas por el beneficiario de un subsidio de desempleo, al que no tenía derecho por falta de cotización, cuando la declaración del derecho a la prestación se debió a un error exclusivamente imputable al Servicio Estatal Público de Empleo. Y ello porque los errores imputables únicamente a las autoridades no deben remediarse a expensas del ciudadano, especialmente si actuó de buena fe y si las cantidades percibidas cubrían necesidades básicas<sup>286</sup>.

---

<sup>280</sup> SSTs, Social, 27 enero 2005 (rec. 755/2004), 23 julio 2008 (rec. 110/2007) y 16 marzo 2009 (rec. 170/2007).

<sup>281</sup> DESDENTADO DAROCA, E.: “Las retenciones y repercusiones tributarias ante el orden social: un cambio radical en la jurisprudencia”, *Actualidad Laboral*, 2010, Tomo I, pp. 1245 y ss.

<sup>282</sup> STS, Social, 24 noviembre 2009 (rec. 2757/2008).

<sup>283</sup> STS, Social, 24 noviembre 2009 (RJ 250). LASAOSA IRIGOYEN, E.: “Del ejercicio de la potestad jurisdiccional”, en AA.VV (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, Pamplona, Aranzadi, 2020, p. 81.

<sup>284</sup> STS, Social 10 marzo 2021 (rec. 1482/2019).

<sup>285</sup> STS, Social, 11 diciembre 2024 (rec. 4233/2022).

<sup>286</sup> STS, Social, 29 abril 2024 (rec. 858/2022).

Además, como ya consta, el párrafo f) del art. 3 LRJS residencia fuera de la competencia del orden social los litigios sobre actas de liquidación e infracción en materia de recaudación de la Seguridad Social, dadas las evidentes conexiones que las mismas tienen con la gestión recaudatoria en materia de Seguridad Social, precisamente lo que con carácter general queda atribuido al orden contencioso-administrativo<sup>287</sup>. Se opta, así, por mantener la gestión recaudatoria en la jurisdicción contencioso-administrativa, más por razones presupuestarias y económicas que por razones dogmáticas, dado que gran parte de los conceptos jurídicos empleados en la fase de liquidación y recaudación de cuotas pertenecen a ese concepto tan genérico e inseguro de la "rama social del Derecho

Así pues, lo excluido del orden social no sólo es la actividad estrictamente recaudatoria<sup>288</sup>, sino también aquellas cuestiones relativas a la posible impugnación de actuaciones y decisiones sobre inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación y afiliación, alta, baja y variaciones de datos de los trabajadores, que no serían recaudación en sentido estricto, ni siquiera en los supuestos de alta de oficio, cuya competencia se atribuyó al orden contencioso-administrativo, tras la modificación introducida en el art. 3 b) LPL por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que vino a rectificar la doctrina judicial anterior<sup>289</sup>, y que en la actualidad mantiene el art. 3 f) LRJS, excluyendo únicamente respecto de la versión anterior la "cobertura de la prestación de incapacidad temporal".

La competencia del orden social se extiende únicamente al control del contenido material, aspecto formal y procedimental de los actos administrativos de la Seguridad Social que afecten a la acción protectora<sup>290</sup>. Con la Ley 52/2003 se abre un nuevo camino en el régimen jurídico procesal de las revisiones de los actos administrativos que constituyen o inciden en la relación jurídica de la Seguridad Social como son los actos de encuadramiento que quedan encomendados al orden contencioso<sup>291</sup>, de forma que el agotamiento de la vía administrativa previa no opera mediante la correspondiente reclamación previa regulada en los arts. 71 y ss. LRJS, sino mediante el correspondiente recurso de alzada regulado en los arts. 121 y ss. LPAC, cuya resolución corresponderá al superior jerárquico de quien dictó el acto. Con tal régimen impugnatorio se pretenden salvar los vericuetos procesales a los que se enfrentaba el sujeto litigante, evitando que la subjetividad del órgano jurisdiccional pudiera incidir en la determinación de la competencia, aunque, en realidad, tales problemas no han

---

<sup>287</sup> BLANCO MARTIN, J.M.: "Las novedades en el proceso laboral contenidas en la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa", Relaciones Laborales, núm. 2, 1998, p. 39.

<sup>288</sup> SSTS, Social, 12 y 20 julio 1999 (Ar. 6162 y 6444).

<sup>289</sup> STS, Social, 30 abril y 27 julio 1993 (Ar. 3385 y 5991). También se consideraban competencia del orden social las reclamaciones concernientes a capitales coste de pensión o de rentas sociales derivadas de la ejecución de una sentencia que haya declarado la responsabilidad prestacional de un empresario o de una Mutua, SSTS, Social, 3 y 5 noviembre 1999 (Ar. 9585 y 8739) y 21 enero, 1 febrero y 16 marzo 2000 (Ar. 985, 1435 y 2862).

<sup>290</sup> SSTS, Social, 6 octubre 2004 (RJ 2005/1052), 16 mayo 2006 (Ar. 3822), 26 septiembre 2007 (Ar. 8606) y 4 enero 2008 (Ar. 1796).

<sup>291</sup> Tal sucede, por ejemplo, con las altas de oficio, STS, Cont-Admtivo, 27 noviembre 2024 (rec. 5003/2022).

desaparecido, como ocurre en los casos en los que el acto de encuadramiento vaya conectado a un acto que incide en el ámbito protector, pues podría producirse un desgajamiento en el régimen procesal de dos actos que derivan de un mismo hecho: el acto de afiliación debería impugnarse ante el orden contencioso, mientras que el acto por el que se reconozca o deniegue el derecho a la prestación correspondiente habría de ventilarse ante el orden social. Se produciría, por tanto, una división de la contienda y un desvanecimiento del principio de economía procesal que bien podría haberse evitado si el legislador de 2003 hubiera acometido una delimitación más precisa de tales situaciones<sup>292</sup>, pues, por poner un mero ejemplo, la impugnación de una situación de alta indebida en el régimen general de la Seguridad Social cuando, en realidad, debió haberse producido en el régimen especial de trabajadores del mar corresponde a la jurisdicción social<sup>293</sup>. Desafortunadamente, la LRJS no supone variación alguna en relación con la regulación anterior. En fin –y como no podía ser de otra manera--, seguirá siendo competencia de la jurisdicción social la distribución de responsabilidad entre seguro y reaseguro de accidentes de trabajo, o de las entidades que participan en el aseguramiento, pues depende directamente de la calificación asignada a determinadas prestaciones de Seguridad Social<sup>294</sup>.

3.- En cualquier caso, la atribución competencial al orden social se refiere a actos administrativos, no a normas jurídicas emanadas de las Administraciones Públicas, pues, aunque se trate de materias laborales, sindicales o de Seguridad Social enumeradas en el art. 2 LRJS, no conocerán los órganos jurisdiccionales del orden social “de la impugnación directa de disposiciones generales de rango inferior a la ley y decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación [art. 3 a) LRJS]. Tal impugnación directa constituye competencia contencioso-administrativa [art. 1.1 LJCA]<sup>295</sup>. Así, se ha reconocido la facultad del orden contencioso para conocer la impugnación de una norma con rango de Orden dictada por una Comunidad Autónoma<sup>296</sup>, si bien corresponde al orden social la impugnación de las actuaciones de la Administración pública como empleadora derivadas de tal regulación<sup>297</sup>.

---

<sup>292</sup> FERNANDEZ-MEJIAS CAMPOS, M.T.: “Novedades en el ámbito procesal de la Seguridad Social: la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de la impugnación de los actos de inscripción, afiliación, altas y bajas por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, sobre disposiciones específicas en materia de Seguridad Social”, *Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales*, núm. 14, 2004 (BIB 2004/1731).

<sup>293</sup> STS, Social, 23 julio 2009 (RJ 6133).

<sup>294</sup> SSTS, Social, 6 mayo 1996 (Ar. 4373) y 17 septiembre 1996 (Ar. 6567).

<sup>295</sup> SEGOVIANO ASTABURUAGA, M.L.: “Del ejercicio de la potestad jurisdiccional”, en AA.VV (FOLGUERA CRESPO, J.A.; SALINAS MOLINA, F, y SEGOVIANO ASTABURUAGA, M.L., Dirs.): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, Valladolid, Lex Nova, 2011, p. 81 y LOUSADA AROCHENA, J.F.; RON LATAS, R.P.; BELLIDO ASPAS, M. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, R.: *Sistema de Derecho Procesal Laboral*, 3ª edición, Murcia, Laborum, 2024, p. 46.

<sup>296</sup> SSTS, Social, 17 mayo 2007 (rec 353/2007), 8 mayo 2011 (rec. 73/2011), 21 noviembre 2012 (rec. 6/20132) y 16 abril 2013 (rec. 7/2012).

<sup>297</sup> STS, Social, 12 marzo 2024 (rec. 319/2021).

## 9.- RÉGIMEN PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

Con carácter general, a la luz del art. 2 o) LRJS, podría decirse que toda discrepancia relativa a la normativa aplicable al régimen público de Seguridad Social queda residenciada en el ámbito del orden social de la jurisdicción<sup>298</sup>, si bien respetando a grandes trazos una división competencial sustentada en la siguiente premisa: al orden social se le atribuye la materia prestacional y al orden contencioso la materia “afiliatoria” y “cotizatoria”<sup>299</sup>. Una vez esbozada esta regla, se deben tener en cuenta, además, una serie de concreciones:

### 9.1.- La materia prestacional

La competencia social se acota al ámbito prestacional, incluyendo cualquier aspecto relacionado con reclamaciones relativas al reconocimiento y disfrute de prestaciones<sup>300</sup>: contributivas, no contributivas<sup>301</sup>, ingreso mínimo vital<sup>302</sup>, asistencializadas<sup>303</sup> (como subsidios por desempleo o complementos por mínimos) y por cese involuntario de actividad de los trabajadores autónomos, así como los litigios sobre la imputación de responsabilidades a empresarios o a terceros respecto de tales prestaciones. La competencia del orden social alcanza a la revisión de los actos declarativos de derechos en perjuicio de los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social (art. 146.1 LRJS) o reclamaciones de oficio de prestaciones indebidas por desempleo (art. 147 LRJS), a la par que a otras materias que directa o indirectamente estuvieran relacionadas con su acción protectora<sup>304</sup>, en lo que respecta al reconocimiento de prestaciones (incluyendo las discrepancias sobre la base reguladora<sup>305</sup> o la calificación de la contingencia)<sup>306</sup> y su cuantía<sup>307</sup>, tanto en fase declarativa como de ejecución<sup>308</sup>, sin olvidar la procedencia, montante e improcedencia del recargo de prestaciones, las reclamaciones de la empresa a la entidad gestora dirigidas a obtener el reintegro de prestaciones abonadas en cumplimiento de su deber de colaboración o el abono del capital coste de la pensión de jubilación, problemática esta última suscitada al hilo de un

<sup>298</sup> MARQUEZ PRIETO, A.: *La materia contenciosa de Seguridad Social*, Valencia, Tirant Lo Blanch 1997, pp. 44 y ss. ó FERNANDEZ VILLAZON, L. A.: *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valladolid, Lex Nova, 2001, pp. 349 y ss.

<sup>299</sup> LOUSADA AROCHENA, J.F.; RON LATAS, R.P.; BELLIDO ASPAS, M. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, R.: *Sistema de Derecho Procesal Laboral*, 3ª edición, Murcia, Laborum, 2024, p. 45.

<sup>300</sup> SSTS, Social, 31 julio 1990 (Ar. 6495) y 2 febrero 1999 (Ar. 1684).

<sup>301</sup> SSTS, Social, 3 junio 1995 (Ar. 5898), 23 febrero y 22 marzo 1996 (Ar. 1502 y 2310), 27 octubre 1997 (Ar. 7552), 20 junio 1998 (Ar. 5474) y 11 octubre 1999 (Ar. 7548). Entendiendo incluida la prestación farmacéutica, BAVIERA PUIG, I.: “Algunas zonas grises entre la jurisdicción contenciosa y la social en el marco del Estado Autonomo”, *Aranzadi Social*, núm. 24, 2008 (BIB 2008/1100).

<sup>302</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso mínimo vital*, Murcia, Laborum, 2023, pp. 123 y ss.

<sup>303</sup> Por ejemplo, las ayudas derivadas del llamado síndrome tóxico, tal y como reconocen las SSTS, Social, 17 julio 1989 (Ar. 5874) y 18 enero 1991 (Ar. 60).

<sup>304</sup> STS, Social, 30 diciembre 1997 (Ar. 9642).

<sup>305</sup> STS, Social, 10 julio 2012 (rec. 2828/2011).

<sup>306</sup> STS, Social, 15 noviembre 2006 (RJ 8366).

<sup>307</sup> El orden social se ha considerado competente sobre la aplicación del capital coste que los religiosos secularizados tienen que abonar para poder mejorar la cuantía de la prestación. SSTS, Social, 20 marzo 2003 (rec. 2236/02) y 9 diciembre 2004 (rec. 168/04).

<sup>308</sup> STS, Social, 16 abril 2003 (RJ 5240) y 26 noviembre 2003 (RJ 2002).

supuesto tan concreto como la secularización de religiosos que pretendían acceder a tal pensión<sup>309</sup>.

Ahora bien, aun cuando los litigios sobre Seguridad Social en materia de prestaciones se encomiendan lógicamente al orden social de la jurisdicción, sin que obste a ello la circunstancia de que una de las partes del conflicto pueda ser un ente público (entidad gestora de la Seguridad Social o Tesorería General), procede hacer las siguientes matizaciones:

a) Para atribuir competencia al orden social de la jurisdicción se exige la presencia del beneficiario como parte, razón por la cual quedan extramuros los pleitos suscitados entre los entes prestacionales (por ejemplo, los conciertos hospitalarios)<sup>310</sup> o bien los surgidos frente a las entidades gestoras de la Seguridad Social sin que exista una afectación singular de los administrados<sup>311</sup>.

b) Téngase presente, al tiempo, que la atribución competencial al orden social también incluye expresamente en el art. 2 o) LRJS la protección por desempleo<sup>312</sup>, evitando, con ello, los problemas derivados de la polémica, ya superada, sobre la integración o no de este tipo de prestaciones por paro en el sistema de la Seguridad Social<sup>313</sup>. Según la jurisprudencia, esta prerrogativa incluye las demandas contra todas las decisiones de la entidad gestora (Servicio Público de Empleo Estatal) relativas al reconocimiento, denegación, suspensión y extinción de cualquiera de las prestaciones de desempleo<sup>314</sup>, incluyéndose también los recursos frente a las resoluciones referidas al abono de la prestación en su modalidad de pago único, conforme al art. 296.3 LGSS<sup>315</sup>. Incluso, la competencia en esta materia se extenderá también a los recursos contra las posibles resoluciones que impongan la pérdida parcial o extinción total de la prestación de desempleo cuando se dicten por la autoridad laboral con arreglo al art. 47 LISOS<sup>316</sup> por haber cometido algún tipo de infracción muy grave, pues, como ya consta, tras la promulgación de la LRJS se ha hecho efectiva la atribución competencial establecida en favor del orden social mediante el apartado s) del art. 2 del citado texto legal<sup>317</sup>; también, lógicamente --como ya

---

<sup>309</sup> NORES TORRES, L.E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 226.

<sup>310</sup> STS, Social, 2 enero 1991 (Ar. 42).

<sup>311</sup> STS, Social, 26 noviembre 1996 (Ar. 8744).

<sup>312</sup> STS, Social, 25 febrero 2002 (Ar. 4546). Incluye las demandas por despido de perceptores de desempleo que realizan trabajos de colaboración social exigidos por la entidad gestora, Auto TS, Social, 29 junio 2007 (Ar. 5515).

<sup>313</sup> MONEREO PEREZ, J.L. y FERNANDEZ AVILES, J.A., en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L.; MORENO VIDA, N. y GALLEGU MORALES, A.J., Dirs.): *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral*, Granada, Comares, 2011, p. 26.

<sup>314</sup> STS, Social, 30 diciembre 1994 (Ar. 10527).

<sup>315</sup> STS, Cont-Admtivo, 28 junio 1991 (Ar. 5990), 9 julio 1996 (Ar. 5969), 4 julio y 9 diciembre 1997 (Ar. 5550 y 8865) y 4 mayo y 24 junio 1998 (Ar. 366 y 5666). En este mismo sentido, STS, Social, 8 marzo, 24 abril y 23 mayo 1995 (Ar. 1755, 3267 y 3998), 16 febrero y 20 noviembre 1996 (Ar. 1498 y 8668) y 30 abril 2001 (Ar. 4612).

<sup>316</sup> STS, Social, 11 diciembre 1991 (Ar. 9051) y STSJ, Social, Andalucía 12 enero 1995 (Ar. 218).

<sup>317</sup> MONEREO PEREZ, J.L. y FERNANDEZ AVILES, J.A., en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L.; MORENO VIDA, N. y GALLEGU MORALES, A.J., Dirs.): *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral*,

consta--, a la acción que puede ejercer el Servicio Público de Empleo para que, en los casos de fraude en la contratación *a termino*, pueda recuperar, del empresario infractor, las prestaciones abonadas [art. 147 LRJS]<sup>318</sup>. Todo ello sin olvidar que no sólo la vertiente pasiva del desempleo se residencia en la jurisdicción social sino también las políticas activas, no en vano el art. 2 p) LRJS atribuye a este orden de la jurisdicción el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan “en materia de intermediación laboral, en los conflictos que surjan entre los trabajadores y los servicios públicos de empleo, las agencias de colocación autorizadas y otras entidades colaboradoras de aquéllos y entre estas últimas entidades y el servicio público de empleo correspondiente”.

c) Permanecen excluidas del conocimiento de la jurisdicción laboral todas las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social de los funcionarios públicos (derechos pasivos y protección mutualista)<sup>319</sup>, en la medida en que la "materia de Seguridad Social" debe encontrar el punto de concreción a partir del campo de aplicación establecido por la LGSS, de la cual quedan excluidos algunos funcionarios<sup>320</sup>. De esta forma, las distintas normas que regulan con carácter general el peculiar sistema de Seguridad Social de los funcionarios públicos (Civiles del Estado, miembros de las Fuerzas Armadas o al servicio de la Administración de Justicia) han venido atribuyendo de forma expresa la competencia a los Tribunales del orden contencioso-administrativo, atendiendo fundamentalmente a la posición de privilegio de tan particular empresario (Administración Pública), entre los cuales no encuentra excepción, *ratione materiae* y *voluntas legislatoris*, la normal revisión de sus actos<sup>321</sup>, idea que, con el tiempo, está siendo progresivamente matizada, no en vano el Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, prevé la incorporación de todos los funcionarios que hayan ingresado a partir del 1 de enero de 2011 en el régimen general a los efectos de clases pasivas, cuya gestión corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social – INSS–) (art. 20), manteniéndose, únicamente, como especial, el mutualismo administrativo<sup>322</sup>, con la inherente demarcación de fueros. Sería, por tanto, conveniente atribuir expresamente al orden social las cuestiones litigiosas derivadas de la aplicación del régimen a extinguir de clases pasivas, pues ha devenido residual desde la mencionada fecha de 1 de enero de 2011, máxime cuando el personal estatutario y funcional de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales vienen estando incluidos en el régimen general de la Seguridad Social desde hace décadas. Tácitamente, el cambio de gestión del

---

Granada, Comares, 2001, p. 27.

<sup>318</sup> CHOCRON GIRALDEZ, A.M., “La nueva modalidad procesal en materia de Seguridad Social *ex art.* 145 bis de la Ley de Procedimiento Laboral”, *Aranzadi Social*, 2003, Tomo V, pp. 939 y ss.

<sup>319</sup> SSTS, Sala Conflictos, 29 junio 2007 (--dos-- RJ 5524 y 5525).

<sup>320</sup> MARQUEZ PRIETO, A.: *La materia contenciosa de Seguridad Social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997, pp. 112 y ss.

<sup>321</sup> ROMERO RODENAS, M.J.: "Algunas particularidades del proceso de trabajo contra las Administraciones Públicas", *Actualidad Laboral*, 1998, T. II, pp. 493 y ss.

<sup>322</sup> PANIZO ROBLES, J.A.: “La Seguridad Social al inicio de 2011 (Comentarios a la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación)”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro Estudios Financieros)*, núm. 335, 2011, pp. 50 y ss.

régimen de clases pasivas trasladándolo de determinados departamentos ministeriales (Hacienda y Defensa) al INSS proyectado en el Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, podría haber comportado tal cambio competencial en favor del orden social; no obstante, en estos extremos, el citado Real Decreto Ley ha sido declarado inconstitucional por no concurrir razones de urgencia aunque da margen al legislador para que tal cambio pudiera efectuarse por el trámite legislativo ordinario<sup>323</sup>. En consecuencia, sería deseable que la futura norma de modificación organizativa en la gestión del régimen de clases pasivas del Estado asignándola al INSS contuviera una previsión expresa de atribución competencial sobre los derivados litigios a favor del orden jurisdiccional social<sup>324</sup>.

d) El legislador traza, además, una línea divisoria entre la materia correspondiente a las prestaciones de la Seguridad Social, que se residencia en la jurisdicción social, y la referida a los actos de encuadramiento y a gestión recaudatoria de la Seguridad Social, que son competencia del orden contencioso-administrativo<sup>325</sup>. Así pues, debe tenerse presente, como criterio delimitador jurisdiccional –y por simplificar–, que se atribuyen al orden social las pretensiones relativas a “la determinación sobre el contenido y alcance de las prestaciones” y a la contenciosa, “por predominar el aspecto jurídico-administrativo”, las “tendientes a discutir la procedencia o no de las aportaciones, más concretamente de las cuotas”<sup>326</sup>. Pero tal pauta no siempre es de fácil aplicación en la práctica. En paradigmático ejemplo, según la jurisprudencia, es competente el orden social para conocer del requisito de estar al corriente del pago de las cuotas para acceder a determinadas prestaciones<sup>327</sup>, pero no lo es para hacer efectivo el cobro de una deuda por infracotización y la determinación de la cuantía de la misma, cuyo enjuiciamiento corresponde al contencioso<sup>328</sup>. Recientemente la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha reconocido que la Entidad Gestora puede proceder de oficio a revisar los actos de encuadramiento (afiliación, altas y bajas) por confirmación de omisiones o inexactitudes en las solicitudes y declaraciones del beneficiario<sup>329</sup>. Asimismo, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa dilucidar los conflictos planteados sobre la tramitación de coeficientes reductores y anticipación de la edad de jubilación a instancia de las organizaciones sindicales<sup>330</sup> o sobre reintegro de prestaciones percibidas<sup>331</sup>.

e) Aunque la jurisdicción social es la encargada de conocer de los litigios planteados entre los asociados y las Mutualidades, excepto las establecidas por los Colegios

---

<sup>323</sup> STCo 111/2021, de 13 de mayo.

<sup>324</sup> SALINAS MOLINA, F.: “Una visión general de los desafíos de la jurisdicción social: propuestas de reforma legislativa a partir de una experiencia práctica crítica”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, pp. 23 y ss.

<sup>325</sup> STS, Social, 20 julio 1990 (Ar. 6444).

<sup>326</sup> STS, Cont-Admtivo, 10 julio 1996 (RJ 6024). Más recientes, SSTS, Cont-Admtivo, 20 octubre 2021 (núm. 3847/2021), 3 febrero 2021 (núm. 275/2021) o 6 mayo 2021 (rec. 4207/2019).

<sup>327</sup> STS, Social, 2 febrero 1999 (RJ 1684).

<sup>328</sup> SSTS, Social, 24 y 25 de mayo 2004 (RJ 4972 y 5164).

<sup>329</sup> STS, Cont-Admtivo, 16 noviembre 2023 (rec. 4581/2021).

<sup>330</sup> STS, Cont-Admtivo, 26 octubre 2023 (núm. 4599/2023).

<sup>331</sup> ATS, Sala Conflictos, 16 noviembre 2022 (rec. 8/2022).

Profesionales, así como entre las Fundaciones Laborales o entre éstas y sus beneficiarios, sobre cumplimiento, existencia o declaración de sus obligaciones específicas y derechos de carácter patrimonial, relacionados con los fines y obligaciones propios de estas entidades [art. 2 r) LRJS], lo cierto es que si no se tratase de reclamaciones del asegurado o mutualista relacionadas con prestaciones sino de aspectos orgánicos o derivados del control administrativo, en lo relativo a autorizaciones, revocaciones, sanciones, etc., el orden competente sería el contencioso<sup>332</sup>.

Así, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha sido la encargada de señalar que “tras la nueva redacción de la disposición adicional 15ª Ley de Ordenación de los Seguros Privados, vigente desde 1995, no cabe baja en el RETA del letrado que pretende compatibilizar el cobro de una pensión de jubilación del régimen general con el ejercicio de la profesión cuando su inclusión en el régimen especial de autónomos lo fue por haber optado voluntariamente a su incorporación, pese a pertenecer a la Mutualidad de la Abogacía; sólo puede causar baja en el mismo si cesa en la actividad laboral por cuenta propia”<sup>333</sup>.

## 9.2.- La materia asistencial

Como otra manifestación de la vis expansiva del orden jurisdiccional social, no cabe dejar de señalar que su ámbito objetivo se extiende a “las cuestiones referidas a aquellas prestaciones de protección social que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, dirigidas a garantizar recursos económicos suficientes para la cobertura de las necesidades básicas y a prevenir el riesgo de exclusión social de las personas beneficiarias” [art. 2 o) LRJS]<sup>334</sup>. Se trata de instrumentos autonómicos de lucha contra la pobreza y la exclusión social que, atendiendo a la distribución constitucional de competencias, no integran el entramado de prestaciones de Seguridad Social sino de asistencia social de atribución autonómica a la luz del art. 148.1.20ª CE, planteándose la duda de canalización procesal pertinente. La Ley 19/2021 expresamente procedió a residenciar en la jurisdicción social cualquier cuestión “tanto en la fase de otorgamiento, como en la fase de su gestión” no solo de las rentas mínimas de inserción que con distinta denominación y alcance han creado los Entes Autonómicos, sino cualquier medida autonómica que pudiera dar cobertura económica calificable como básica destinada a prevenir la pobreza<sup>335</sup>. Ahora bien, tampoco parece que el legislador haya querido, como hubiera sido deseable, residenciar todas las cuestiones relativas a las prestaciones de los servicios sociales en el orden social de la jurisdicción, pues el art. 3 g) LRJS sigue

<sup>332</sup> MONEREO PEREZ, J.L. et alii: *Manual de Derecho Procesal del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 2020, p. 61.

<sup>333</sup> STS, Cont-Adm. Tiv., 2 agosto 2016 (rec. 1857/2014).

<sup>334</sup> VAQUER CABALLERÍA, M.: “El ingreso mínimo desde la óptica del Derecho Público: sus aportaciones al debate sobre el Estado Social y Autonómico”, *Revista de Derecho Público. Teoría y Método*, Vol. 5, 2022, pp. 115 y ss.

<sup>335</sup> GIL PLANA, J.: “La eficiencia procesal como causa reformista del proceso laboral”, en AA.VV (VILA TIerno, F., Dir.): *La reforma del proceso en el orden social derivada del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre. Comentario de urgencia*, Murcia, Laborum, 2024, p. 89.

estableciendo que el orden social no conocerá de las impugnaciones de los actos administrativos sobre asistencia y protección social públicas en materias que no se encuentren comprendidas en las letras o) y s) del art. 2. Así, debe entenderse que las cuestiones referidas a prestaciones autonómicas de protección social que no estén destinadas a garantizar recursos económicos suficientes y prevenir el riesgo de exclusión social siguen al margen del orden social de la jurisdicción, en virtud del referido art. 3 LRJS<sup>336</sup>.

### 9.3.- Discapacidad y dependencia

Acogiendo el sentir de la doctrina judicial previa, el orden social resulta competente para conocer las reclamaciones sobre la valoración, reconocimiento y calificación del grado de discapacidad [art. 2 o) LRJS]<sup>337</sup>. El art. 13 Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, aclara que “contra las resoluciones de reconocimiento de grado de discapacidad y de revisión del grado de discapacidad que se dicten por la Administración competente, las personas interesadas... podrán interponer reclamación previa a la vía jurisdiccional social”.

Igualmente, es la jurisdicción social la encargada de revisar el reconocimiento de la situación de dependencia y prestaciones económicas y servicios derivados de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, teniendo a todos los efectos de esta Ley la misma consideración que las relativas a las prestaciones y los beneficiarios de la Seguridad Social [art. 2 o) LRJS]<sup>338</sup>. Aun cuando la versión original de la LRJS ya atribuía a la jurisdicción social la revisión de las prestaciones asociadas a la Ley de Dependencia realizando una equiparación ex lege de esta tipología de prestaciones con las de Seguridad Social<sup>339</sup>, conviene recordar que, abusando de una fórmula reiteradamente utilizada por el legislador, esta atribución quedó diferida en el tiempo, en virtud de lo dispuesto en la disposición final séptima LRJS, a cuyo tenor la “fecha de entrada en vigor (para estos supuestos) se fijará en una ulterior Ley, cuyo Proyecto deberá remitir el Gobierno a las Cortes Generales en el plazo de tres años, teniendo en cuenta la incidencia de las distintas

---

<sup>336</sup>DE NIEVES NIETO, N.: “Nuevas reglas y criterios en la delimitación competencial entre los órdenes social y contencioso-administrativo de la jurisdicción”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 470, 2022, pp. 109 y ss.

<sup>337</sup> STS, Social, 21 marzo, 20 junio y 6 noviembre 2007 (RJ 3539, 5355 y 2008/612). Jurisprudencia que cambia y corrige el criterio anterior establecido en las SSTs, Social, 27 enero, 8 marzo, 26 mayo 1993 (Ar. 278, 1718 y 6288), 3 mayo y 3 junio 1995 (Ar. 5353 y 5898) ó 9 febrero 1996 (Ar. 2059). IGLESIAS OSORIO, B.: *Jurisdicción y procesos de Seguridad Social*, Valladolid, Lex Nova, 2016, p. 95.

<sup>338</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V. y CAVAS MARTINEZ, F.: *Ley de Dependencia. Estudio de la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid, Civitas, 2007, p. 146 ó TOSCANI GIMENEZ, D.: “El procedimiento de reconocimiento y revisión de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. ¿Acción protectora del sistema de Seguridad Social?”, *Relaciones Laborales*, 2010, Tomo I, p. 250.

<sup>339</sup> GONZÁLEZ DE PATTO, R.M.: *La garantía jurisdiccional de las prestaciones de dependencia en el marco de la reforma del proceso social*, Albacete, Bomarzo, 2011, p. 44.

fases de aplicación de la Ley de Dependencia, así como la determinación de las medidas y medios adecuados para lograr una ágil respuesta judicial en estas materias”. Hasta la promulgación del Real Decreto Ley 3/2023, de 19 de diciembre, no se ha desbloqueado la atribución al orden social de todas las cuestiones relacionadas con la Ley de Dependencia que siguieron alojadas en el orden contencioso-administrativo<sup>340</sup>: valoración de grado, dictamen de reconocimiento y provisión de servicios (teleasistencia, centro de día o de noche, centro residencial o ayuda a domicilio) o prestaciones (cuidados en el entorno familiar, asistencia personal o vinculada al servicio). Sin duda, la asunción de esta materia litigiosa por el orden social “resulta muy importante para evitar la cruda realidad de la no materialización de tales prestaciones (o servicios) a pesar del presumible derecho a percibir las...dado que la parte beneficiaria podrá, en su caso, acogerse a las normas de ejecución provisional en el proceso social sobre ejecutividad de las sentencias condenatorias al pago durante la eventual tramitación de un recurso, con la consecuencia de ponerse fin al trámite de no cumplirse con tal abono”<sup>341</sup>. Lo que no deja de ser criticable es que no se haya introducido previsión legal alguna para considerar urgente la tramitación de estos procesos<sup>342</sup>.

#### 9.4.- Mejoras voluntarias

El art. 2 q) LRJS extiende la competencia del orden social a “la aplicación de los sistemas de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social incluidos los planes de pensiones y contratos de seguro siempre que su causa deriven de decisiones unilaterales empresariales, contrato de trabajo o convenio o pacto colectivo, así como complementos de prestaciones o indemnizaciones en supuestos de accidente de trabajo o enfermedad profesional que puedan establecer las Administraciones Públicas en favor de cualquier beneficiario”<sup>343</sup>. Bajo tal previsión, el Tribunal Supremo ha entendido –por lo que aquí interesa-- que corresponde al orden social solucionar, de un lado, la reclamación de una mejora de prestaciones derivada de un acuerdo colectivo entre un Ayuntamiento y su personal funcionario y laboral, cuando la reclama un funcionario integrado en el régimen general de la Seguridad Social<sup>344</sup> y, de otro, la solicitud de un complemento salarial que, sumado a las prestaciones de Seguridad Social, permitiera alcanzar, tal y como establecía una disposición legislativa autonómica, el 100 por 100 de los conceptos retributivos a una persona facultativa (personal sanitario

<sup>340</sup> SSTS, Social, 14 octubre 2014 (rec. 1115/2013) y 2 noviembre 2015 (rec. 308/2014).

<sup>341</sup> SALINAS MOLINA, F.: “Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal: ámbito social”, *Jurisdicción Social*, núm.234, 2022, p. 25.

<sup>342</sup> ITURRI GARATE, J.C.: “Los procesos sobre situaciones de dependencia pasan a lo social”, *Jurisdicción Social*, junio 2024.

<sup>343</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M.R.: “Reclamaciones judiciales en materia de Seguridad Social: en torno a la delimitación de competencias del orden jurisdiccional social”, en AA.VV (FABREGAT MONFORT, G., Dir.): *Revisitar parte de la obra de Carlos L. Alfonso desde una perspectiva actual. Homenaje al profesor Carlos L. Alfonso Mellado con ocasión de su jubilación como Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, 2023, pp. 595 y ss.

<sup>344</sup> SSTS, Social, 4 octubre 2018 (RJ 4995) o 7 febrero 2023 (rec. 3870/2019). LASAOSA IRIGOYEN, E.: “Del ejercicio de la potestad jurisdiccional”, en AA.VV (BARRIOS BAUDOR, G., Dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, Pamplona, Aranzadi, 2020, p. 74.

especialista de medicina de familia de atención primaria) que permaneció en situación de incapacidad temporal por enfermedad común varios meses<sup>345</sup>.

Sin embargo, es competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo resolver sobre la improcedencia de los incentivos a la jubilación anticipada de los empleados públicos municipales que tienen reconocido un coeficiente reductor de la edad de jubilación por razón de su actividad (policías locales), entendiendo que no caben primas, gratificaciones o indemnizaciones por jubilación anticipada para el rejuvenecimiento de la plantilla funcionarial, de modo que estos incentivos tienen naturaleza retributiva y solo proceden si tienen la cobertura de una norma legal general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la correspondiente Administración<sup>346</sup>.

## 10.- CONCLUSIÓN

Con ser saludables los pasos dados, pese a algunas fugas y retrocesos, por las reformas procesales emprendidas desde la Ley de Ritos de 2011, hacia la unificación y sistematización en el orden social de aquellas cuestiones circundantes a la materia laboral, merecedores, sin duda, de alabanza, pues este ámbito de la jurisdicción es el más apropiado para conocer tales aspectos, lo cierto es que ha de realizarse una reflexión adicional en cuanto a su potencialidad de actuación, necesitada de la pertinente dotación de medios humanos y materiales para evitar sobrecargas de trabajo y retrasos estructurales.

En la mejora de tal obstáculo pretende incidir, si bien parcialmente, la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que, entre otros aspectos, incorpora una reforma de la estructura organizativa del orden social creando los denominados Tribunales de instancia, dotados de una sección social, que viene a sustituir a los actuales juzgados de lo social, permitiendo el art. 84.6 LOPJ, aplicable a todos los órdenes jurisdiccionales, que la sección actúe en la instancia de manera colegiada, integrándose por tres miembros, cuando en atención al volumen, especial complejidad o el número de intervinientes de un procedimiento, ello favorezca la función jurisdiccional. Una medida que va en línea de los cambios introducidos en 2023 en materia de acumulación, procedimiento testigo y extensión de efectos<sup>347</sup>. El objetivo es fomentar la especialización, unificar criterios y distribuir de manera más equilibrada las cargas de trabajo, optimizando los recursos disponibles, pero no debe hacer olvidar la necesidad de profundizar en los extremos que quedaron

---

<sup>345</sup> STS, Social, 7 febrero 2023 (núm. 107/2023), comentada por MORENO PÉREZ, J.M.: “Mejoras voluntarias, personal estatutario y competencia de la jurisdicción social: el fin de viejas resistencias a su vis atractiva”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, pp. 200 y ss.

<sup>346</sup> STS, Cont-Admtivo, 16 octubre 2023 (rec. 725/2022).

<sup>347</sup> NORES TORRES, E.: “La incidencia de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, en el ámbito laboral: una primera aproximación”, Brief AEDTSS, <https://www.aedtss.com/la-incidencia-de-la-lo-1-2025-de-2-de-enero-en-el-ambito-laboral-una-primera-aproximacion/>

inacabados en la Ley de 2011, en especial en materia de unificación competencial<sup>348</sup>, acompañada de los refuerzos jurisdiccionales necesarios para reducir retrasos<sup>349</sup>, de la que ha dado buena cuenta, a modo de mero botón de muestra, la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/2022, de 10 de octubre, que ha reconocido el amparo a una persona trabajadora porque el juzgado demoró nada menos que 3 años la fecha de celebración del acto de juicio, tratándose de un sencillo proceso ordinario en el que se pretendía una indemnización por incumplimiento en la formalización de un contrato posdoctoral<sup>350</sup>. Es urgente colmar tanto la falta de una definición más actualizada y comprensiva del concepto rama social del derecho como la carencia de un listado más elaborado de asuntos y materias<sup>351</sup>.

## 11.- BIBLIOGRAFÍA

AGUSTÍ JULIÁ, J.; “La impugnación de los actos administrativos en el proceso social: problemática y propuestas de reforma”, en AA.VV (GUADALUPE HERNÁNDEZ, H. ; SEGOVIANO ASTABURUAGA, M.L. y MOLINA NAVARRETE, C., Dirs.): *Retos de la jurisdicción social en los nuevos escenarios de trabajo: balance y perspectivas de futuro. Liber Amicorum en homenaje al magistrado Don Fernando Salinas Molina*, Madrid, CEF, 2023.

AGUSTI MARAGALL, J.: "Un viejo problema prorrogado: el orden jurisdiccional competente para conocer de las reclamaciones individuales contra la afectación por un despido colectivo", *Actualidad Laboral*, núm. 17, 1999.

ALBIOL MONTESINOS, I.: "El proceso en materia electoral", en AA.VV.: *Reforma de la legislación laboral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997.

ALFONSO MELLADO, C.L.: “La parte general de la Ley de Jurisdicción Social”, en AA.VV (RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. y ALFONSO MELLADO, C.L., Dirs.): *La nueva Ley de la Jurisdicción Social. Texto adaptado a las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero*, Albacete, Bomarzo, 2012.

ALONSO OLEA, M.: "Los límites en la aplicación del Derecho del Trabajo a las Administraciones Públicas", en AA.VV.: *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*,

---

<sup>348</sup> SALINAS MOLINA, F.: “Una visión general de los desafíos de la jurisdicción social: propuestas de reforma legislativa a partir de una experiencia práctica”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, 474, 2023, pp. 23 y ss.

<sup>349</sup> TASCÓN LÓPEZ, R.: “Sobre la posibilidad de celebrar actuaciones procesales digitales (en particular las vistas en el orden social de la jurisdicción tras los últimos vaivenes normativos)”, *Labos*, Vol. 5 núm. 1, p. 249.

<sup>350</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: “¿Nueva modernidad para una jurisdicción social estancada?: retos en los entornos de una sociedad digital del trabajo y justicia multinivel”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, p. 9.

<sup>351</sup> GARCÍA MURCIA, J.: “Las leyes de eficiencia del servicio de justicia: visión general y posible incidencia en la jurisdicción social”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023, p. 82.

Madrid, Civitas, 1989.

ALONSO OLEA, M.: *Las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1994.

ÁLVAREZ ALONSO, D.: “La indemnización por lesión de derechos fundamentales en el ámbito laboral y la problemática de los daños morales”, *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2014.

ARAMENDI SANCHEZ, P.: “Jurisdicción laboral: un anteproyecto de ley de procedimiento en un contexto de crisis económica”, *Aranzadi Social*, núm. 20, 2011.

ARUFE VARELA, A.: “Los trabajadores indefinidos no fijos al servicio de las Administraciones Públicas: una anomalía jurisprudencial y legal”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 40, 2015.

BAVIERA PUIG, I.: “Algunas zonas grises entre la jurisdicción contenciosa y la social en el marco del Estado Autonómico”, *Aranzadi Social*, núm. 24, 2008 (BIB 2008/1100).

BAYLOS GRAU, A.: "Huelga en servicios esenciales: motivación de servicios mínimos y audiencia a los huelguistas", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 39, 1989.

BLANCO MARTIN, J.M.: "Las novedades en el proceso laboral contenidas en la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa", *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1998.

BLASCO PELLICER, A.: *Sanciones administrativas en el orden social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1998.

CACHON VILLAR, P.: "La reforma de los procesos de despido", en CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: *Reforma y Crisis del Proceso Social*, Pamplona, Aranzadi, 1996.

CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: *Reforma y crisis del proceso social (1994-1996)*, Pamplona, Aranzadi, 1996.

CACHON VILLAR, P. y DESDENTADO BONETE, A.: "Un grave peligro para el orden social: la asunción de competencias sobre la impugnación de los actos administrativos laborales y de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social", *La Ley*, núm. 4551, 1998.

CAMOS VICTORIA, I.: "La polémica determinación del orden jurisdiccional competente (social, contencioso-administrativo o civil) en los supuestos de indemnización de daños y perjuicios causados por o con ocasión de la prestación de asistencia sanitaria", *Aranzadi Social*, núm. 7, 1999.

CARRATALA TERUEL, J.L.: "En torno a la competencia para resolver los litigios con ocasión de la prestación incorrecta de asistencia sanitaria", *Tribuna Social*, núm. 50, 1995.

CAVAS MARTINEZ, F.: “La materia contenciosa de Seguridad Social: distribución y delimitación de competencias entre el orden social y el orden contencioso-administrativo.

Inconvenientes de la actual situación y propuesta de unificación del control jurisdiccional en el orden social”, en AA.VV.: *Congreso de Magistrados del orden social: el futuro de la jurisdicción social*, Madrid, CGPJ, 2007.

CAVAS MARTÍNEZ, F.: “La impugnación judicial de las medidas de ajuste temporal de empleo (suspensión del contrato y reducción de jornada)”, *Documentación Laboral*, núm. 127, 2022, Vol. III.

CHOCRON GIRALDEZ, A.M., “La nueva modalidad procesal en materia de Seguridad Social *ex art. 145 bis* de la Ley de Procedimiento Laboral”, *Aranzadi Social*, 2003, Tomo V.

CONDE MARTIN DE HIJAS, V.: "Ambito del orden social de la jurisdicción", en AA.VV (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales. La nueva Ley de Procedimiento Laboral*, Tomo XIII, Vol. 1º, Madrid, Edersa, 1990.

CONDE MARTIN DE HIJAS, V.: "Jurisdicción social y jurisdicción contencioso-administrativa: conflictos y recursos", *Actualidad Laboral*, núm. 27, 2000.

CORDON MORENO, F.: *El proceso contencioso-administrativo*, Pamplona, Aranzadi, 2001.

CRISTOBAL RONCERO, M.R.: "Las reclamaciones en materia electoral", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 100, 2000.

CRUZ VILLALON, J.: "Viejos y nuevos conflictos en las fronteras entre la jurisdicción laboral y contencioso-administrativa", en AA.VV (ALARCON CARACUEL, M.R. y MIRON HERNANDEZ, M.M., Coords.): *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

CUETO PEREZ, M.: *Responsabilidad de la Administración en la asistencia sanitaria*, Valencia, Tirant Lo Blanch 1997.

DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, L.: “La nueva dimensión de la materia contenciosa social: un recorrido a través de las sucesivas Leyes de Procedimiento Laboral”, en AA.VV (DANS’ALVAREZ DE SOTOMAYOR, L., Coord.): *La nueva dimensión de la materia contenciosa social: un recorrido a través de las sucesivas Leyes de Procedimiento Laboral*, Albacete, Laborum, 2014.

DE LA PUEBLA PINILLA, A.: “Preguntas y respuestas sobre las reformas en la jurisdicción social”, *Revista de Derecho Laboral VLex*, núm. 11 2024.

DE NIEVES NIETO, N.: “Nuevas reglas y criterios en la delimitación competencial entre los órdenes social y contencioso-administrativo de la jurisdicción”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 470, 2022.

DE VAL TENA, A.L.: “El procedimiento arbitral para resolver las reclamaciones en las elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 22, 2019.

DELGADO LÓPEZ, M.M.: “La jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en materia laboral o social”, en AA.VV (GARCÍA MURCIA, J., Dir. y Coord.): *La jurisprudencia social del Tribunal Supremo. En memoria de Félix Salvador Pérez*, Pamplona, Aranzadi, 2023.

DESDENTADO BONETE, A.: "Un conflicto que continúa abierto: ¿cuál es el orden jurisdiccional competente para conocer sobre la responsabilidad patrimonial de los organismos gestores de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social por los daños causados en la prestación de esa asistencia?", *La Ley*, 1996, Tomo I.

DESDENTADO BONENTE, A.: "La nueva jurisdicción contencioso-administrativa y el orden social ¿una reforma frustrada?", *Revista de Derecho Social*, núm. 7, 1999.

DESDENTADO BONETE, A.: "La nueva jurisdicción contencioso-administrativa y el orden social ¿Una reforma frustrada?", en AA.VV. (DESDENTADO BONETE, A., Dir.): *Competencias del orden social tras la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, CGPJ, 1999.

DESDENTADO BONETE, A. y DESDENTADO DAROCA, E.: "El sistema normativo de la relación de servicio del personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social", *Aranzadi Social*, núm. 16, 2000.

DESDENTADO DAROCA, E.: "La determinación del orden jurisdiccional competente para conocer de las reclamaciones de indemnización por daños causados en la prestación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (Comentario al Auto de 7 de julio de 1994 de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo)", *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.

DESDENTADO DAROCA, E.: “Las retenciones y repercusiones tributarias ante el orden social: un cambio radical en la jurisprudencia”, *Actualidad Laboral*, 2010, Tomo I.

DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M.: “Impugnaciones en materia administrativa laboral. Entre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y el social”, en AA.VV (DANS ÁLVAREZDE SOTOMAYOR, L., Coord.): *La nueva dimensión de la materia contenciosa laboral*, Albacete, Bomarzo, 2014.

ESTAÑ TORRES, M.C. y CANTERO RIVAS, R.: "La competencia del orden jurisdiccional social para el enjuiciamiento de las cuestiones litigiosas en las que se insta la indemnización de daños y perjuicios por la deficiente prestación de la asistencia sanitaria", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 80, 1996.

ESTEVE SEGARRA, A.: “La intención de agilización del proceso social con la reforma operada en 2023”, *Documentación Laboral*, núm. 133, 2024.

FALGUERA I BARO, M.A.: "La reforma del sistema de elecciones sindicales", en AA.VV (ALARCON CARACUEL, M., Coord.): *La Reforma Laboral de 1994*, Madrid, Marcial Pons, 1994.

FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J.: "Jurisdicción social", en AA.VV (FERNANDEZ

- DOMINGUEZ, J.J., Coord.): *Diccionario Procesal Social*, Madrid, Civitas, 1996.
- FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J.: "El comité de empresa. Procedimiento electoral", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 100, 2000.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., "Derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Pamplona, Aranzadi, 2008.
- FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J.; MARTINEZ BARROSO, M.R. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas 'flexibilizadoras' de la relación laboral*, Madrid, CGPJ, 1998.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social", en AA.VV.: *Jornadas técnicas de Seguridad Social*, Madrid, INSS, 1984.
- FERNANDEZ VILLAZON, L. A.: *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J: "Análisis legal y jurisprudencial del despido por fuerza mayor", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 2, 2020.
- FERNANDEZ-MEJIAS CAMPOS, M.T.: "Novedades en el ámbito procesal de la Seguridad Social: la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de la impugnación de los actos de inscripción, afiliación, altas y bajas por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, sobre disposiciones específicas en materia de Seguridad Social", *Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales*, núm. 14, 2004 (BIB 2004/1731).
- FOLGUERA CRESPO, J.A.: "El personal al servicio de las Administraciones Públicas: deslocalización en su protección jurisdiccional. Propuestas de reforma", *Cuadernos Digitales de Formación*, núm. 38, 2021.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J.G.: *El nuevo proceso laboral. Comentarios a la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social*, Madrid, Civitas, 2011.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Prólogo", en la obra de ORTEGA ALVAREZ, L.: *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid, Tecnos, 1983.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Dualismo representativo en el empleo público", *Relaciones Laborales*, núm. 18, 1987.
- GARCÍA LUENGO, J.: "El personal eventual. Encuadramiento de una figura polémica en la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 60, 2022.
- GARCÍA MURCIA, J.: "Las leyes de eficiencia del servicio de justicia: visión general y posible incidencia en la jurisdicción social", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023.

GARCÍA ORTEGA, J.: “Impugnación de sanción administrativa impuesta por el consejo de ministros por falta de ingreso de las cuotas de la Seguridad Social: tipo sancionador y causas exculpatorias de la responsabilidad. Comentario a la STS (social) núm. 969/2018, de 20 de noviembre (impugnación de actos de la Administración núm. 2/2018)”, *Revista Derecho de la Seguridad Social*, núm. 21, 2019.

GARRIDO CUENCA, N. y DELGADO PIQUERAS, F.: “Las funciones del personal eventual en la jurisprudencia”, *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 51, 2015.

GIL PLANA, J.: “La eficiencia procesal como causa reformista del proceso laboral”, en AA.VV (VILA TIERNO, F., Dir.): *La reforma del proceso en el orden social derivada del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre. Comentario de urgencia*, Murcia, Laborum, 2024.

GONZÁLEZ DE PATTO, R.M.: *La garantía jurisdiccional de las prestaciones de dependencia en el marco de la reforma del proceso social*, Albacete, Bomarzo, 2011.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: “El Derecho Laboral y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Cuadernos de Política Social*, núm. 23, 1954.

HERNANDEZ MARIN, A.: *Régimen jurídico del personal sanitario no facultativo de las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social*, Madrid, Dikynson, 1997.

IGLESIAS OSORIO, B.: *Jurisdicción y procesos de Seguridad Social*, Valladolid, Lex Nova, 2016.

IRUNZUN MONTORO, F.: "La jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En especial, el caso de los servicios públicos sanitarios", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, 1995.

ITURRI GARATE, J.C.: “Los procesos sobre situaciones de dependencia pasan a lo social”, *Jurisdicción Social*, junio 2024.

JIMÉNEZ LÓPEZ, M.N.: “Disfunciones procesales derivadas del ejercicio de la acción directa y de las acciones de regreso en caso de seguro de cobertura de responsabilidad de las Administraciones Públicas”, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 5, 2022.

LASAOSA IRIGOYEN, E.: “La extensión de la jurisdicción social en materia de Seguridad Social en el presente”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 159, 2013, BIB 2013/1703.

LASAOSA IRIGOYEN, E.: “Del ejercicio de la potestad jurisdiccional”, en AA.VV (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, Pamplona, Aranzadi, 2020.

LEGUINA VILLA, J.: "Art. 2.e)", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. Edición especial del número 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1999.

LÓPEZ HORMEÑO, M.C.: “Jurisdicción competente para conocer sobre la impugnación de los procesos selectivos y bolsas de empleo del personal laboral: un eterno camino de ida y vuelta”, *Diario La Ley*, 22 de marzo de 2023.

LOPEZ-TAMES IGLESIAS, R.: *Jurisdicción laboral y contencioso-administrativa: delimitación de competencias*, Madrid, Dijusa, 2001.

LOUSADA AROCHENA, J.F. y RON LATAS, R.: “La modalidad procesal de despidos colectivos”, *La Ley*, núm. 7863, 2012.

LOUSADA AROCHENA, J.F.; RON LATAS, R.P.; BELLIDO ASPAS, M. y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, R.: *Sistema de Derecho Procesal Laboral*, 3ª edición, Murcia, Laborum, 2024.

MAIRAL JIMENEZ, M.: "La especial posición procesal de la Administración Pública empleadora", *Tribunales de Justicia*, núm. 6, 1998.

MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: “La competencia del orden jurisdiccional social en la materia de seguridad y salud en el trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 138, 2018.

MANRIQUE LOPEZ, F. y MELLER, N.: "Puntos críticos en la competencia del orden social de la jurisdicción", en AA.VV.: *Manual práctico laboral*, Madrid, La Ley, 1999.

MARIN CORREA, J.Mª.: "Nuevo ordenamiento de las elecciones a representantes de los trabajadores. Puntos críticos", *Tribuna Social*, núm. 72, 1996.

MARQUEZ PRIETO, A.: *La materia contenciosa de Seguridad Social*, Valencia, Tirant Lo Blanch 1997.

MARTIN BRAÑAS, C.: "La jurisdicción como presupuesto del proceso laboral", *Documentación Laboral*, núm. 57, 1998.

MARTIN JIMENEZ, R.: “Ambiciones y retos competenciales en la futura Ley de la Jurisdicción Social”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 814, 2011 (BIB 2011/267).

MARTÍNEZ BARROSO, M.R.: “Reclamaciones judiciales en materia de Seguridad Social: en torno a la delimitación de competencias del orden jurisdiccional social”, en AA.VV (FABREGAT MONFORT, G., Dir.): *Revisitar parte de la obra de Carlos L. Alfonso desde una perspectiva actual. Homenaje al profesor Carlos L. Alfonso Mellado con ocasión de su jubilación como Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, 2023.

MARTINEZ EMPERADOR, R.: "La tutela judicial de la libertad sindical", *Actualidad Laboral*, núm. 31, 1991.

MERCADER UGUINA, J.R. y TOLOSA TRIBIÑO, C.: *Derecho Administrativo Laboral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000.

MERCADER UGUINA, J.R.: "Uso y abuso de las leyes de acompañamiento (y II) (Modificaciones en materia sancionadora, de fomento de empleo y procesales introducidas

por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)", *Relaciones Laborales*, núm. 6, 1999.

MERCADER UGUINA, J.R.: *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1996.

MERCADER UGUINA, J.R.: "La delimitación de competencias entre el orden social de la jurisdicción y el orden contencioso-administrativo tras la nueva LJCA", en AA.VV.: *Competencias del orden social tra la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, CGPJ, 1999.

MOLINA NAVARRETE, C.: *Análisis de la nueva Ley de la Jurisdicción Social. Nuevas reglas legales, nuevos problemas, nuevos retos*, Madrid, La Ley, 2012.

MERCADER UGUINA, J.R.: "Del ejercicio de la potestad jurisdiccional", en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Dir.): *Ley Reguladora de la Jurisdicción Social comentada y con jurisprudencia*, Madrid, La Ley, 2015.

MOLERO MANGLANO, C.: "La Ley 29/1998, de lo Contencioso-Administrativo y sus importantes consecuencias en materia laboral", *Actualidad Laboral*, núm. 42, 1998.

MOLINA NAVARRETE, C.: "¿Nueva modernidad para una jurisdicción social estancada?: retos en los entornos de una sociedad digital del trabajo y justicia multinivel", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023.

MONEREO PEREZ, J.L. y FERNANDEZ AVILES, J.A., en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L.; MORENO VIDA, N. y GALLEGO MORALES, A.J., Dirs.): *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral*, Granada, Comares, 2011.

MONEREO PÉREZ, J.L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso mínimo vital*, Murcia, Laborum, 2023.

MONTOYA MELGAR, A., en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*, 3ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2003.

MONTOYA MELGAR, A.: "Panorama de la responsabilidad del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004.

MORENO PÉREZ, J.M.: "Mejoras voluntarias, personal estatutario y competencia de la jurisdicción social: el fin de viejas resistencias a su vis atractiva", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023.

NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: "Eficiencia digital y procesal en la jurisdicción (RDL 6/2023) y su impacto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 67, 2024.

NORES TORRES, E.: "Los órganos del orden social y sus competencias", en AA.VV (BLASCO PELLICER, A. y ALEGRE NUENO, M., Dirs.): *El proceso laboral . Ley*

35/2011, de 10 de octubre reguladora de la Jurisdicción Social, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2021.

NORES TORRES, E.: *Configuración y reforma del proceso laboral. Una justicia laboral para el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2024.

OLMEDA FREIRE, G.B.: *La problemática delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000.

PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho público de la Seguridad Social*, Madrid, Dykinson, 1993.

PANIZO ROBLES, J.A.: "La Seguridad Social al inicio de 2011 (Comentarios a la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación)", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro Estudios Financieros)*, núm. 335, 2011.

PANTALEON, F.: *Responsabilidad médica y responsabilidad de la Administración*, Madrid, Civitas, 1995.

PARADA VAZQUEZ, R.: *Derecho del Empleo Público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

PEMAN GAVIN, J.: "La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito sanitario público", *Documentación Administrativa*, núms. 237-238, 1994.

QUINTANA LOPEZ, T. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Efectos de la anulación de los actos separables sobre la contratación laboral de las Administraciones Públicas", *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 13, 2001.

QUINTANA LÓPEZ, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Límites jurisdiccionales entre los órdenes contencioso-administrativo y social", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, 2012.

REQUENA NAVARRO, A.B.: "Repercusión de la nueva Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la delimitación de competencias de los órdenes social y contencioso", *Actualidad Laboral*, núm. 9, 1998.

RIOS SALMERON, B.: "Los conflictos de competencia y el orden social de la jurisdicción: reflexiones críticas", *Actualidad Laboral*, 1995, Tomo III.

RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Sobre la jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones de responsabilidad por defectuosa asistencia sanitaria", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 96, 1999.

RORDRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *Deficiencias del proceso social y claves para su reforma*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

ROMERO RODENAS, M.J.: "Algunas particularidades del proceso de trabajo contra las Administraciones Públicas", *Actualidad Laboral*, 1998, T. II.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La contratación temporal en el sector público”, *Documentación Laboral*, núm. 110, 2017.

SALA FRANCO, T.: "Las relaciones laborales en el sector público", en AA.VV.: *Cuadernos de Derecho Judicial: Problemas de delimitación de competencias entre el orden contencioso-administrativo y el orden social de las relaciones laborales en el sector público*, Madrid, CGPJ, 1993.

SALA FRANCO, T.: *El personal laboral del sector público*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022.

SALINAS MOLINA, F.: “El proyecto de ley reguladora de la jurisdicción social (PLRJS): principios básicos, marco competencial y esenciales innovaciones”, *Actum Social*, núm. 52, 2011.

SALINAS MOLINA, F.: “Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal: ámbito social”, *Jurisdicción Social*, núm.234, 2022.

SALINAS MOLINA, F.: “Una visión general de los desafíos de la jurisdicción social: propuestas de reforma legislativa a partir de una experiencia práctica crítica”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 474, 2023.

SALINAS MOLINA, F. y FOLGUERA CRESPO, J.A.: “Jurisdicción social integral y modernización del proceso laboral. El Proyecto de Ley de la Jurisdicción Social”, *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2011.

SEGOVIANO ASTABURUAGA, M.L.: ”Del ejercicio de la potestad jurisdiccional”, en AA.VV (FOLGUERA CRESPO, J.A.; SALINAS MOLINA, F, y SEGOVIANO ASTABURUAGA, M.L., Dirs.): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, Valladolid, Lex Nova, 2011.

SEMPERE NAVARRO, A.V.: "La competencia de la jurisdicción social tras los cambios en LOPJ, LJCA y LPL", *Aranzadi Social*, 1998, T. V.

SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Delimitación jurisdiccional en las relaciones colectivas de trabajo (tutela de los derechos fundamentales, servicios mínimos, negociación colectiva...)”, en AA.VV.: *Congreso de Magistrados del orden social*, Madrid, CGPJ, 2007.

SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Interinidad por vacante de larga duración (caso IMIDRA)”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 1, 2021.

SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Jurisdicción competente respecto de los estadios previos a la contratación de empleados públicos en el caso de cambio en la composición del Tribunal calificador”, *Jurisprudencia Laboral*, núm. 5, 2024.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y CAVAS MARTINEZ, F.: *Ley de Dependencia. Estudio de la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid, Civitas, 2007.

SORO MATEO, B.: "La competencia para la revisión judicial de las resoluciones sancionadoras de infracciones de orden social. Trasvase competencial operado en virtud de la Ley 29/1998, de 13 de julio", *Aranzadi Social*, 1999, T. V.

SUÁREZ CORUJO, B.: "El fraude en el trabajo de duración determinada en las Administraciones Públicas españolas, según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 61, 2017 (BIB 2017/546).

TASCÓN LÓPEZ, R.: "El eterno retorno a los mitos de ajenidad y dependencia en la era hipertecnológica/posindustrial (revisión a la luz de los problemas surgidos con la economía de plataformas)", *Revista Trabajo y Seguridad social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 432, 2000.

TASCÓN LÓPEZ, R.: *Hacia la eficiencia procesal en el orden social de la jurisdicción*, Pamplona, Aranzadi, 2024.

TASCÓN LÓPEZ, R.: "Sobre la posibilidad de celebrar actuaciones procesales digitales (en particular las vistas en el orden social de la jurisdicción tras los últimos vaivenes normativos)", *Labos*, Vol. 5 núm. 1.

TOLOSA TRIBIÑO, C.: "Una nueva perspectiva en las relaciones entre la jurisdicción laboral y la contencioso-administrativa", *Actualidad Laboral*, núm. 37, 1998.

TOLOSA TRIBIÑO, C.: "Otra vez sobre la delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo (Comentario a la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre)", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 393, 1999.

TORNOS PÉREZ, J.A.: "Impugnación jurisdiccional del despido colectivo: especial referencia a los criterios de selección", *Lex Social*, Vol. 11, núm. 1, 2021.

TOSCANI GIMENEZ, D.: "El procedimiento de reconocimiento y revisión de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. ¿Acción protectora del sistema de Seguridad Social?", *Relaciones Laborales*, 2010, Tomo I.

TRAYTER, J.M.: "Art. 3", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. Edición especial del número 100 de la Revista Española de Derecho Administrativa*, Madrid, Civitas, 1999.

VAQUER CABALLERÍA, M.: "El ingreso mínimo desde la óptica del Derecho Público: sus aportaciones al debate sobre el Estado Social y Autonómico", *Revista de Derecho Público. Teoría y Método*, Vol. 5, 2022.

VILA TIERNO, F.: "Una visión general sobre las modificaciones operadas en el orden social por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre", en AA.VV (VILA TIERNO, F., Dir.): *La reforma del proceso en el orden social derivada del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre. Comentario de urgencia*, Murcia, Laborum, 2024.