

**DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN  
JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPUGNACIÓN DE  
SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR IMPAGO DE CUOTAS DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL**

*Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social), de 22 de julio de 2015*

M<sup>a</sup> LUISA PÉREZ GUERRERO\*

**SUPUESTO DE HECHO:** La Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó a la empresa demandante Acta de infracción por deudas contraídas con la Seguridad Social por incumplimiento de la obligación de cotizar, con una propuesta de sanción de 213.428,89 euros. Confirmada la sanción por el Consejo de Ministros, aunque con una pequeña reducción de su cuantía (187.515 euros), interpuso la empresa recurso de reposición contra dicho acuerdo, que fue desestimado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 27 de septiembre de 2012. La empresa presentó, entonces, demanda ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros.

**RESUMEN:** La Sala de lo Social del Tribunal Supremo afirma la competencia del orden social de la jurisdicción para conocer del recurso interpuesto frente al Acuerdo administrativo, rectificando expresamente el criterio seguido en las sentencias de la Sala de 21 de enero de 2014 (recurso 2/2012) y 28 de octubre de 2013 (recurso 3/2012), en casos análogos al presente, en las que resolvió que la jurisdicción social era incompetente para conocer de las sanciones impuestas por el Consejo de Ministros, por estimar que constituía una manifestación de gestión recaudatoria la sanción por falta de ingresos de cotizaciones debidas a la Seguridad Social. En el presente comentario de Sentencia veremos el contenido de ambos fallos y las claves de la nueva doctrina del Tribunal Supremo.

\* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Grupo de investigación SEJ-322. Este comentario se realiza en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2012-36755, *Mercado de trabajo, transiciones laborales y edad: jóvenes y mayores de 55 años*.

## INDICE:

1. CUESTIONES PLANTEADAS: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS SANCIONADORES RELACIONADOS CON INFRACCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL
2. LA CONTROVERTIDA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN SOCIAL Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL
3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DOS ÓRDENES JURISDICCIONALES EN MATERIA SANCIONADORA DE SEGURIDAD SOCIAL
4. CONCLUSIONES: LA SOLUCIÓN APORTADA EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 22 DE JULIO DE 2015 Y LA NUEVA LÍNEA INTERPRETATIVA DE LOS TRIBUNALES DEL ORDEN SOCIAL

## **1. CUESTIÓN PLANTEADA: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS SANCIONADORES RELACIONADOS CON INFRACCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

La Sentencia que comentamos rectifica la doctrina contenida en las Sentencias de la misma Sala de octubre de 2013 y enero de 2014, en relación con el reconocimiento, hasta ahora, de la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando se trata de impugnar sanciones impuestas por la Administración en materia de cuotas debidas a la Seguridad Social, por estimar que constituye una manifestación de gestión recaudatoria la sanción por falta de ingreso de cotizaciones debidas a la Seguridad Social.

Hasta la citada Sentencia, el Tribunal Supremo venía considerando que el artículo tercero de la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS en adelante), al regular en su apartado f) que los órganos jurisdiccionales del orden social no serán competentes para conocer “de las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a ... liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria...”, establecía una incompetencia de jurisdicción cuando se tratara de impugnar sanciones contenidas en actas de infracción levantadas con ocasión de actos de gestión recaudatoria, como es el caso de “no ingresar las cotizaciones debidas a la Seguridad Social por sus empleados en determinado período” – supuesto de

hecho de la Sentencia de 21 de enero de 2014 – o del impago de cuotas debidas a la Seguridad Social que generan una sanción administrativa – supuesto contenido en la Sentencia de 28 de octubre de 2013 –.

Las razones que llevaban al Tribunal Supremo a entender competente en este asunto al orden jurisdiccional contencioso-administrativo se basaban en la consideración de los actos recaudatorios como propios de dicha jurisdicción. Y ello, tras la interpretación en este sentido del artículo 3 f), que excluye del conocimiento del orden social las impugnaciones de los actos administrativos de la Seguridad Social en materia de liquidación de cuotas, de las actas de liquidación y actas de infracción vinculadas a dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria, correspondiendo la competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

También venía siendo aceptado por el Tribunal Supremo en reiteradas Sentencias, que quedaban excluidos del ámbito jurisdiccional del orden social no sólo las controversias sobre recaudación en sentido estricto, sino todas aquellas que tuvieran por objeto la declaración de la existencia de la obligación de cotizar o la determinación del importe y alcance de las cotizaciones, “sin que el hecho de que no exista un acto administrativo previo de liquidación contra el que se recurra altere la regla de competencia que rige también cuando la reclamación de cotización se dirige frente al empresario para que éste proceda al abono de las cotizaciones que se estimen procedentes”<sup>1</sup>. Y es que el Tribunal Supremo, ha venido interpretando el antiguo artículo 3.1 b) de la Ley de Procedimiento Laboral, y el actual artículo 2 letra s), más concretamente en relación con el concepto de actos de gestión recaudatoria, que estos se excluyen de la competencia del orden social. De este modo, la exclusión, indicaba el alto Tribunal, “no se limita cuando se refiere a las cotizaciones a su sentido estricto, referido a la actividad encaminada a hacer efectivo el cobro de una deuda ya declarada y fijada en su importe, sino que tal expresión alcanza, cuando se trata de cotizaciones, no sólo a esas operaciones materiales de cobro, sino también a la declaración de la existencia de la obligación de cotizar y a la determinación de su importe”<sup>2</sup>.

Y los argumentos expuestos por el TS para considerar tal interpretación eran, en primer lugar, la propia redacción del precepto, que interpretaba en

<sup>1</sup> Sentencias del TS (Sala 4ª) de 10 de noviembre de 2003 (rec. 3819/2002), 5 de diciembre de 2003 (rec. 3543/2002) y 12 de julio de 2004 (rec. 1156/2003).

<sup>2</sup> Vid. Sentencia del TS de 22 de abril de 2002 y 10 de noviembre de 2003 (rec. 3819/2002).

sentido amplio, incluyendo en la gestión recaudatoria tanto la actividad que comprende los actos de declaración de deuda como los de fijación de su importe (liquidación). Y, en segundo lugar, por la remisión al concepto de gestión recaudatoria que aparece en la Ley General de Seguridad Social, que, conforme a la interpretación del alto Tribunal, incluía todos estos actos administrativos.

La Sentencia comentada opta por rectificar este criterio de interpretación, apuntado sobre todo en dos sentencias anteriores para realizar ahora una interpretación mucho más restrictiva del precepto de la LRJS y más acorde con el objetivo recogido en la Exposición de Motivos de esta norma, que concentra ante la jurisdicción social “por su mayor especialización, el conocimiento de todas aquellas materias que, de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales”.

## **2. LA CONTROVERTIDA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN SOCIAL Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Podemos afirmar que la distribución de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales – social y contencioso-administrativo – no ha resultado ser una cuestión clara o pacífica a lo largo de los últimos años. Y ello por cuanto no hemos podido encontrar una regulación clara y suficientemente precisa para resolver los conflictos de competencia que ello plantea. Veamos brevemente el camino seguido por el legislador para regular esta materia.

Hemos de partir del artículo 9.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ, en adelante), que encomienda a la jurisdicción social “las reclamaciones en materia de Seguridad Social”<sup>3</sup>, sobre la base de un criterio de carácter objetivo, cual es la especificidad de la materia de Seguridad Social, más cercana a la rama social del Derecho<sup>4</sup>. No obstante, el apartado 4 del mismo artículo, al regular las competencias del orden contencioso-administrativo atribuye a este orden las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al derecho administrativo, utilizando en este caso

<sup>3</sup> Art. 9.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>4</sup> Así lo expresa Cavas Martínez, 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 el libro colectivo *El futuro de la Jurisdicción Social*, Consejo General del Poder Judicial, 2007, pág. 701.

un criterio puramente formal. De la combinación de ambos es difícil clarificar la competencia en materia de Seguridad Social, al tratarse ésta de una Administración pública sujeta al derecho administrativo.

Es por ello que la Ley de Procedimiento Laboral primero y la LRJS, desarrollaron esta distribución de competencias, tratando de dibujar una línea más o menos clara de división entre un orden y otro. No obstante, la configuración del cuadro de competencias del orden social y el contencioso-administrativo cuando se trata de impugnar actos administrativos de la Seguridad Social ha presentado algunas dificultades, precisamente por la *vis atractiva* que tiene el orden contencioso-administrativo para conocer las impugnaciones de los actos que provienen de la Administración, siempre que la actuación discutida se halle sujeta al Derecho administrativo<sup>5</sup>.

La Ley de Procedimiento Laboral trató de marcar una frontera entre el orden social y el contencioso de forma que quedaban fuera de la competencia del orden social, el conocimiento de las impugnaciones de determinados actos administrativos en materia de Seguridad Social que tuvieran naturaleza puramente recaudatoria; excluyendo así, desde sus inicios, la competencia sobre “las resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria”, que se sustanciaban, por tanto, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo<sup>6</sup>. Se mantenía de este modo la división de materias entre los dos órdenes, quedando las cuestiones relativas a las prestaciones de la Seguridad Social sometidas al orden social y las recaudatorias al orden contencioso-administrativo, dada su naturaleza puramente administrativa. Esta distribución de competencias resultó ampliamente criticada por la doctrina iuslaboralista que ha venido reclamando una norma que delimitara con mayor precisión la distribución de competencias entre un orden y otro, con el fin de poder llegar a unificar toda la materia social en un solo orden jurisdiccional<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Vid. Art. 9.4 de la LOPJ.

<sup>6</sup> Vid. Art. 3 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, BOE de 11 de abril de 1995.

<sup>7</sup> Esta idea está presente en la mayoría de los estudios sobre el futuro de la Jurisdicción social, vid. por todos, Cavas Martínez, F, op. cit. p. 73, Desdentado Bonete, A., “La jurisdicción de Seguridad Social entre el orden contencioso-administrativo y el orden social. Estado de la cuestión, reflexión crítica y propuesta de reforma” y Fernández Montalvo, R., “Competencia jurisdiccional contencioso-administrativa y control de actos administrativos en materia de seguridad social. Ventajas e inconvenientes de la unificación o separación de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social”, ambos en *Foro de Seguridad Social*, número 15/16, 2006, pp. 206 y 194 respectivamente.

Posteriormente, la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, añadió un supuesto más a las competencias del orden contencioso-administrativo en materia de Seguridad Social, modificando el artículo 3.1 b) de la Ley de Procedimiento Laboral para incluir la impugnación de “las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, alta y baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación y gestión recaudatoria y demás actos administrativos distintos de los de gestión de prestaciones de la Seguridad Social”. Y ello por la conexión que estas materias presentaban con los actos de gestión recaudatoria que estaban, como sabemos, reservados a este orden jurisdiccional.

Se incluía, así, dentro de las competencias del orden contencioso-administrativo la impugnación de los actos de encuadramiento, quedando la división entre un orden y otro basada en lo prestacional, por un lado, y los actos de gestión recaudatoria y encuadramiento, por otro<sup>8</sup>.

Por su parte, la LRJS ha optado por elaborar un nuevo elenco de materias sometidas al orden jurisdiccional social (artículo 2) y otro de materias excluidas (art. 3), desechando afortunadamente la defectuosa redacción de la Ley de Procedimiento Laboral. Así, el artículo 2º de la LRJS reserva a los órganos judiciales de lo Social el conocimiento de las cuestiones litigiosas en materia de prestaciones de Seguridad Social y en materia de impugnación de actos de las Administraciones Públicas sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictados en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con la única excepción de las materias contenidas en la letra f) del artículo 3º. Excepción referida a los actos de encuadramiento, formalización de protección frente a riesgos profesionales, tarificación, así como en materia de liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria. Añadiendo, por último, con carácter general los actos administrativos conexos a los anteriores y dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Quedaba así, de manera más clara, dividida la materia de Seguridad Social nuevamente entre los dos órdenes jurisdiccionales.

<sup>8</sup> Vid. un análisis de la evolución legislativa y jurisprudencial de este cambio en Lasaosa Irigoyen, E., “La extensión de la jurisdicción social en materia de Seguridad Social en el presente”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 159, 2013, versión electrónica, pp. 5 a 7.

Sin embargo, la cuestión se muestra aún más controvertida cuando se trata de impugnar actos administrativos emanados de la potestad sancionadora de la Administración relacionada con los actos de encuadramiento, liquidación o recaudación.

### **3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DOS ÓRDENES JURISDICCIONALES EN MATERIA SANCIONADORA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Podemos advertir que en materia sancionadora, que es la que realmente ocupa a la Sentencia comentada, tampoco ha sido pacífica la distribución de dichas competencias, por lo que será necesario acudir también a la jurisprudencia sobre la materia para entender la regulación final y su interpretación por los tribunales de justicia.

La complicación surge realmente cuando la disposición adicional quinta de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa modificó el artículo 3º de la Ley de Procedimiento Laboral, para añadir un apartado segundo a dicho precepto que contuviera un listado de materias de las que pudieran conocer los órganos jurisdiccionales del orden social. De este modo, se atribuía al orden jurisdiccional social el conocimiento de las pretensiones sobre “las resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todo tipo de infracciones en el orden social, con las restricciones previstas en la letra b) del apartado 1 de este artículo”; excepción que venía referida a las resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria, es decir, derivadas de actos de encuadramiento, liquidación y recaudación en Seguridad Social, en consonancia con las competencias atribuidas al orden social en ese precepto.

El legislador era consciente de la dificultad que entrañaba esta regulación por cuanto demoró la entrada en vigor efectiva de dicha atribución de competencia, condicionándola a la remisión por parte del Gobierno de un Proyecto de Ley que incorporara las modalidades y especialidades procesales a la Ley de Procedimiento Laboral<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Vid. disposición adicional 24.2 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modificó de nuevo el artículo 3 del TRLPL.

No obstante, esta nueva regulación no estuvo exenta de importantes críticas doctrinales que pusieron de manifiesto los problemas que se derivarían de tan complicada distribución de competencias. Se criticó, por un lado, el mantenimiento de la gestión recaudatoria en la jurisdicción contencioso-administrativa, justificado, según resaltaron algunos autores, solo por razones presupuestarias y económicas, ya que la mayoría de estos actos pueden considerarse perfectamente como pertenecientes a la rama social del Derecho<sup>10</sup>, resultando atraídos inmediatamente por el orden jurisdiccional social. Sin embargo, se optó por la solución contraria.

Por otra parte, las competencias relativas a la impugnación de actos administrativos emanados del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, cuyo control venía atribuyéndose tradicionalmente al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, quedaban ahora atribuidos a la jurisdicción social, con una excepción referida a las actas de liquidación concurrentes con actas de infracción por los mismos hechos.

De este modo, quedaba de nuevo sin resolver de una vez por todas el problema competencial. Podemos decir, por tanto, que hasta la entrada en vigor de la nueva LRJS, resultó competente para conocer de las pretensiones sobre infracciones administrativas en el orden social, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por ello, lo que resultaba una cuestión en cierto modo lógica, que es la atribución de la materia sancionadora, es decir, la impugnación de actos administrativos sancionadores, al orden jurisdiccional que tuviese atribuida la competencia sustantiva sobre la materia sancionada, no pudo aplicarse, por resultar demorado en el tiempo el deber de elaborar un nuevo texto normativo de procedimiento laboral<sup>11</sup>.

Así, la nueva redacción de los artículos 2 y 3 de la Ley de Procedimiento Laboral pretendía dejar en el ámbito de la jurisdicción social las pretensiones sobre las resoluciones administrativas relativas a la imposición de sanciones por todo tipo de infracciones de orden social, excepto las que se refirieran a las mate-

<sup>10</sup> Vid. en este sentido Tolosa Triviño, C. “Otra vez sobre la delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 393, 1999.

<sup>11</sup> Demora que algunos calificaron de “sine die” y que resultó ampliamente criticada por la mayoría de la doctrina, Vid. en este sentido Tolosa Triviño, *ibidem*, y Valverde Asencio, A.J., “Competencia jurisdiccional para conocer de las pretensiones sobre infracciones administrativas en el orden social. Comentario al Auto del Tribunal Supremo (sala especial de competencia) de 10 de julio de 2006”, *Ius labor* 1/2007.

rias de Seguridad Social reservadas al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que son las de naturaleza puramente recaudatoria y los actos de encuadramiento.

Tampoco resultó pacífica la aplicación de la norma que quedó vigente, ya que generó importantes dudas, como la determinación del orden jurisdiccional competente cuando se trata de impugnar actos administrativos que impusieran sanciones relativas a la pérdida de prestaciones de la Seguridad Social. El Auto del Tribunal Supremo (Sala de Conflictos de Competencia) de 10 de julio de 2006<sup>12</sup> resolvió la cuestión declarando la competencia del orden jurisdiccional social para conocer de las sanciones, impuestas a través de actas de infracción, consistentes en la pérdida de prestaciones de desempleo. Y ello sobre la base de un argumento normativo, ya que si bien el Tribunal Supremo reconoce que, en relación con la competencia para conocer de las infracciones en el orden social, “la vis atractiva más fuerte en este tipo de asuntos en que está en juego el *ius puniendi* corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa”, sin embargo, deja de aplicarse este principio cuando la sanción afecta a las prestaciones de la seguridad social<sup>13</sup>. Es posible encontrar incluso antes de este Auto del TS, algunas sentencias del mismo Tribunal que apuntan en esta línea de interpretación. Y es ésta la tendencia del Tribunal Supremo que deseamos destacar también en la Sentencia que comentamos. Incluso, podemos referirnos a algunos estudios doctrinales que también apuntaban en la línea de unificar el control jurisdiccional de estos actos administrativos en el orden social<sup>14</sup>.

La LRJS, como no podía ser de otro modo, recogió esta jurisprudencia y reguló en sus artículos 2 y 3 una nueva distribución de competencias entre el orden jurisdiccional social y el contencioso-administrativo que pretendió aclarar de una vez las situaciones más conflictivas relacionadas con el ámbito sancionador. Así lo expresa en su Exposición de Motivos cuando indica que “ha llegado pues el momento de racionalizar la distribución competencial entre los órdenes jurisdiccionales en el ámbito de las relaciones laborales. Con la nueva ley reguladora de la jurisdicción social se afronta una modernización de la norma a partir de la concentración de la materia laboral, individual y colectiva, y de Seguridad Social en el orden social y de una mayor agilidad en la tramitación procesal”. Y ello con el objetivo de garantizar los principios constitucio-

<sup>12</sup> Auto num. 26/2006, Conflicto de Jurisdicción 309/2006.

<sup>13</sup> Vid. el comentario sobre la cuestión en Valverde Asencio, A.J., op. cit.

<sup>14</sup> Vid. un resumen de estas opiniones doctrinales, así como de la jurisprudencia existente hasta el momento en Cavas Martínez, F., op. cit. pp. 695 y siguientes.

nales de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. Se proclama así el principio de concentración en el orden social, como jurisdicción con competencia unificada, de los litigios sobre materias sociales.

Siguiendo este objetivo, señala la Exposición de Motivos también que otra de las cuestiones de mayor trascendencia en el ámbito laboral es la impugnación de los actos administrativos, singulares o generales, en materia laboral y de seguridad social, cuya competencia se atribuye al orden social. Tan sólo se excepcionan de esta regla general “determinados actos administrativos en materia de seguridad social más directamente vinculados con la recaudación de cuotas y demás recursos de la misma y la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social”.

No obstante, la regulación de nuevos artículos 2º y 3º de la LRJS tampoco ha resultado suficientemente clarificadora, generando algunos conflictos jurídicos, sin embargo, podemos observar en la interpretación realizada por los Tribunales una más clara tendencia a interpretar restrictivamente las competencias del orden contencioso-administrativo, reconociendo, en la mayoría de las ocasiones, la *vis atractiva* del orden jurisdiccional social cuando se trata de materias de Seguridad Social. Interpretación que sigue la línea tan reclamada por la doctrina iuslaboralista de concentrar en el orden social todas las cuestiones que afecten a la materia de Seguridad Social, incluyendo el control de la potestad sancionadora sobre la misma<sup>15</sup>.

#### **4. CONCLUSIONES: LA SOLUCIÓN APORTADA EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 22 DE JULIO DE 2015 Y LA NUEVA LÍNEA INTERPRETATIVA DE LOS TRIBUNALES DEL ORDEN SOCIAL**

La Sentencia del TS que comentamos rectifica la doctrina de las anteriores Sentencias de 21 de enero de 2014 y de 28 de octubre de 2013, sin duda,

<sup>15</sup> Solución aportada por ejemplo por CAvas Martínez, F. (2007), op. cit. p. 750; que incluso llega a proponer una posible reserva de la modalidad procesal de Seguridad Social “para conocer de las reclamaciones sobre prestaciones y regular una o varias modalidades o especialidades procesales, inspiradas en el proceso contencioso-administrativo, aunque sin perder de vista las señas de identidad de la jurisdicción social (celeridad, intermediación, gratuidad...) para el resto de los asuntos (gestión recaudatoria, sanciones...) en los que predomina el ingrediente de intervención administrativa”.

siguiendo la línea de interpretación del Auto del TS de 24 de septiembre de 2014<sup>16</sup>, que resuelve un conflicto de competencia sobre el mismo tema y declara la competencia del orden jurisdiccional social para el conocimiento de las impugnaciones relacionadas con el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de seguridad social, cuando se trata de sancionar la falta de afiliación de trabajadores sin haber practicado acta de liquidación de cuotas a la Seguridad Social.

Comenzando por el comentario del Auto de 24 de septiembre, la Sala de Conflictos de Competencia resuelve la cuestión de competencia planteada como consecuencia de la impugnación de una sanción impuesta por la Unidad de impugnaciones de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, derivada del Acta de infracción de la Inspección de Trabajo como consecuencia de una infracción consistente en la falta de alta de los trabajadores en el Régimen General de la Seguridad Social (infracción grave conforme al art. 22.2 del TRLISOS), cuya sanción consiste en una multa administrativa y la pérdida automática de las ayudas y bonificaciones y beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo.

El Tribunal Supremo argumenta que la sanción se basó en el acta de inspección por falta de alta y considera importante tener en cuenta, en este caso, la regulación de la LRJS cuando expresa en su exposición de motivos el principio de concentración en el orden jurisdiccional social el conocimiento de todas las materias que puedan calificarse como sociales, con la sola excepción de reservar al orden contencioso-administrativo el conocimiento de las impugnaciones sobre determinados actos administrativos en materia de seguridad social, más directamente vinculados con la materia recaudatoria y la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Así, el Tribunal Supremo, de la lectura del artículo 2 LRJS deduce que “en este nuevo diseño competencial se atribuye, con carácter general, a la jurisdicción social el conocimiento de aquellas impugnaciones relacionadas con el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y... también el conocimiento de los asuntos relacionados con el régimen sancionador de la Seguridad Social, con las excepciones contenidas en la letra f) del artículo 3º de dicha norma”.

<sup>16</sup> Auto número 15/2014, de 24 de septiembre de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo (Aranzadi RJ/2014/4690)

Es por ello que, afirma el Tribunal, las excepciones contempladas en la citada letra del artículo 3, han de interpretarse de forma restrictiva, de modo que “si bien se excluye del orden jurisdiccional social los actos administrativos dictados en materia de Seguridad Social relativos a la afiliación, altas y bajas y en materia de liquidación de cuotas, por lo que respecta al ejercicio de la potestad sancionadora tan solo excluye las actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria”. De modo que “no quedan comprendidos en dicha excepción los supuestos en el que la sanción ha sido impuesta por una infracción consistente en no haber dado de alta a un trabajador en el régimen general de la Seguridad Social cuando dicha infracción no lleva aparejada una liquidación de cuotas ni se haya suscitado controversia en torno al importe de las cuotas que se liquidan”.

Siguiendo esta línea interpretativa, la Sentencia del TS de 22 de julio de 2015, objeto de este comentario, resuelve un conflicto de competencia basado en un supuesto de hecho similar, consistente en la impugnación de una sanción por incumplimiento de la obligación de cotizar a la Seguridad Social, confirmada, en este caso, por el Consejo de Ministros. El Tribunal analiza nuevamente la atribución genérica de competencias del orden social recogida en el artículo 2º de la LRJS y las excepciones contempladas en el apartado f) del artículo 3º de la misma norma y concluye que “en el presente caso, se impugna la sanción impuesta a la empresa... como consecuencia del acta de infracción levantada por no haber ingresado en forma y plazo debidos las cuotas adeudadas a la TGSS... Ahora bien, dicha acta de infracción no está vinculada con un acta de liquidación de cuotas”. De este modo, en una interpretación restrictiva, como indicaba el Auto del TS de septiembre de 2014, del citado precepto, hemos de entender que se impugna el procedimiento sancionador, no la actuación administrativa recaída en un procedimiento de liquidación de cuotas, por lo que no estaríamos ante la excepción contemplada en el artículo 3.f) de la LRJS que excluye del conocimiento del orden social las impugnaciones en materia de “liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria...”.

Sin duda, consideramos bastante acertada la conclusión del Tribunal Supremo tanto en el Auto como en la Sentencia, aunque hemos de reconocer que ello es debido a una interpretación de una norma que, a pesar de pretender aclarar la situación conflictiva generada anteriormente, dista mucho de ser una norma clara y precisa.

Podemos observar cómo los Tribunales sí parecen haber aceptado con normalidad este criterio, encontrando Sentencias de los TSJ que se pronuncian

en el mismo sentido<sup>17</sup>. Sin embargo, es necesario reivindicar, en aras de la garantía de los principios de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva la existencia de preceptos más claros y evitar así los conflictos de competencias que estas cuestiones suscitan. Coincidimos, por tanto, con quienes han venido reclamando una atribución completa al orden jurisdiccional social de las materias de Seguridad Social, exceptuando tan solo aquellas que pretendan sustanciar cuestiones puramente administrativas o de procedimiento administrativo<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Vid. por ejemplo STSJ C. Valenciana (Sala de lo Social) de 10 de febrero de 2015 (rec. 3090/2014) (JUR/2015/92248).

<sup>18</sup> Vid. Cavas Martínez, F., op. cit. p. 751, para quien “lo deseable sería identificar la competencia de cada orden jurisdiccional, singularmente cuando se trata de los órdenes contencioso-administrativo y social, con la rama del Derecho en que se fundan las pretensiones que actúan... En definitiva, ..., que se hagan coincidir las dimensiones material y adjetiva de la rama social del Derecho”.