

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

Dr. Antonio José Valverde Asencio

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

El apartado a) del artículo 3.2 de la Ley de Procedimiento Laboral, redactada conforme lo previsto en la Ley disposición adicional 5ª de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, atribuye 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 excepciones previstas en la letra b) del apartado 1 de este artículo” (referidas estas últimas a las resoluciones derivadas de actos de encuadramiento, liquidación y recaudación en seguridad social).

Sin embargo, pese a la claridad de este precepto, el apartado 3 de este mismo art. 3 de la Ley adjetiva demoraba la entrada en vigor efectiva de dicha atribución de competencia a la jurisdicción social a la remisión, por parte del Gobierno, de un Proyecto de Ley para incorporar a la Ley de Procedimiento Laboral las modalidades y especialidades procesales correspondientes a dicho apartado 2 (entre las que están el referido conocimiento sobre infracciones administrativas). Según la propia dicción de la Ley 29/1998, dicha norma, cuyo proyecto debería haberse remitido en el plazo de nueve meses tras la entrada en vigor de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa –y que aún queda pendiente-, determinaría “la fecha de entrada en vigor de la atribución a la Jurisdicción del orden social” de dichas materias.

Siendo así, pues, en la situación actual, el conocimiento de las pretensiones sobre infracciones administrativas en el orden social permanecería en el ámbito contencioso-administrativo de la jurisdicción.

Sin embargo, la cuestión no ha sido pacífica en relación con algunas materias concretas. Nos referimos, por ejemplo, al conocimiento de las sanciones administrativas consistentes en la pérdida del derecho a las prestaciones de seguridad social, incluidas las de desempleo, de conformidad con lo establecido en el art. 47 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS).

En este sentido, como podrá recordarse, esta norma gradúa las sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios en materia de empleo y seguridad social, correspondientes a las infracciones tipificadas en los arts. 24 a 26 de la misma LISOS.

Pues bien, siendo las sanciones administrativas contempladas la pérdida –y, en su caso, denegación- de prestaciones de seguridad social, la atribución de competencias en esta materia, y en particular en materia de prestaciones por desempleo, corresponde a la entidad gestora.

De conformidad con lo previsto en el apartado 4 del art. 48 de la LISOS corresponde a la entidad gestora de la seguridad social la imposición de sanciones por infracciones leves y

graves a los trabajadores, salvo que la sanción afecte a las prestaciones por desempleo, “en cuyo caso la competencia corresponde a la entidad gestora de las mismas”. Si la infracción es muy grave, la imposición de la sanción corresponde a la autoridad competente a propuesta de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, dando traslado a la entidad gestora de la prestación afectada los efectos procedentes para su aplicación.

En este difícil contexto normativo, el auto de la sala de competencia del Tribunal Supremo resuelve el conflicto negativo de competencia suscitado entre el juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Valladolid y el juzgado de lo social nº 1 de la misma ciudad.

Argumentando incompetencia de jurisdicción, el juzgado de lo contencioso administrativo había inadmitido el recurso contencioso administrativo interpuesto por el recurrente contra la resolución de la Dirección General de Trabajo en la que se desestimaba el previo recurso administrativo de alzada planteado contra la resolución de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social de Valladolid en la que, derivada de un acta de infracción, se imponía al actor una sanción consistente en la pérdida de prestaciones por desempleo.

En similar sentido, el juzgado de lo social estimó de oficio la incompetencia de jurisdicción de dicho orden para conocer de la cuestión al entender que correspondía a la jurisdicción contenciosa dicha competencia.

Planteado el conflicto negativo de competencia, el Tribunal Supremo, en su sala de conflictos resuelve mediante el auto citado la cuestión suscitada.

El objeto de la misma ya se ha dicho: la determinación de a quién corresponde la decisión de un litigio sobre sanciones administrativas cuando éstas consisten en la pérdida de prestaciones de seguridad social (en este caso, de pérdida de prestaciones de prestaciones de desempleo).

En este sentido, partiendo de los condicionantes legales antes expuestos, el auto del Tribunal Supremo tiene en cuenta dos aspectos sobre los que fundamentar, con carácter general, la atribución de competencia jurisdiccional sobre este tema. De esta forma, por una parte, el Tribunal Supremo parte de la regla general de la que denomina *vis atractiva* del orden jurisdiccional contencioso administrativo para conocer conocimiento de las pretensiones sobre infracciones y sanciones administrativas en el orden social. Por otra parte, el hecho de que la cuestión afecte a una prestación de seguridad social hace que ésta sea atraída, en expresión de la sala, al orden jurisdiccional social.

Siendo así, la solución que dispone el Alto Tribunal deriva de una aplicación integrada del ordenamiento jurídico y, en particular, de la aplicación de la previsión contenida en el art. 96.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada al mismo por la Ley 52/2003. Según el citado artículo, “las resoluciones relativas a las sanciones que las entidades gestoras impongan a los trabajadores y beneficiarios de las prestaciones, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social ... serán recurribles ante los órganos jurisdiccionales del orden social, previa reclamación ante la entidad gestora competente en la forma prevista en el artículo 71 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral”.

Es pues, esta norma, la que sirve al Tribunal Supremo para asentar la doctrina sobre reparto de competencias en caso de infracciones en el orden social y, en particular, cuando éstas suponen la denegación o suspensión de prestaciones de seguridad social. Siendo así, la regla

general del conocimiento del orden contencioso administrativo de las infracciones en el orden social quiebra cuando la sanción afecta a las prestaciones de seguridad social y corresponde a las entidades gestoras la definitiva resolución al respecto (siempre que la resolución hubiera sido posterior a la entrada en vigor de la Ley 52/2003).

Esta solución del auto del Tribunal Supremo no completamente es nueva. Por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 8 de marzo de 2005 (Recurso nº 650/2004), que cita doctrina precedente del Tribunal Supremo (sentencias de de 11 de octubre de 2002 o de 25 de febrero del mismo año), además de hacer un repaso interesante por la inaplicabilidad del citado art. 3.2 de la Ley de Procedimiento Laboral dada la *demora sine die*, en expresión del Tribunal, de su entrada en vigor, parte de la asignación de la competencia al orden social de las sanciones que afectan a las prestaciones de seguridad social. Los argumentos, empero, son sutilmente distintos, dado que no llega a plantear –no sería aplicable al caso- la dicción del citado art. 96.2 de la Ley General de Seguridad Social en redacción dada al mismo por la Ley 52/2003.

Partiendo de la doctrina asentada en el auto que comentamos y teniendo presente la doctrina de sentencias como la citada, podemos estar ante una conformación más o menos clara de cuál es el criterio de atribución de competencia jurisdiccional en los supuestos de infracciones administrativas en el ámbito social.

De cualquier forma, no parece aceptable que una cuestión de la importancia como de la que hablamos sea susceptible de crear controversias como las que ha de solventar la sala de conflicto del Tribunal Supremo. Por ello, aunque la cuestión pueda tener una solución –que por lo visto presenta matices no exentos de importancia, si comparamos la doctrina del Tribunal Supremo con la contenida en la sentencia referida del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña-, no parece oportuno admitir acríticamente que cuestiones tan básicas como esta dejen atisbos importante de conflictos jurídicos. Es necesario demandar, en nuestra opinión, al legislador que aclare los términos de atribución de competencia jurisdiccional dado que los previstos en el art. 3.2 de la Ley adjetiva social o se han olvidado o se han abandonado. En definitiva, de una forma o de otra se requiere aclarar definitivamente cuál es el criterio.

© Antonio José Valverde Asencio

© IUSLabor 1/2007

ISSN: 1699-2938