

**¿QUIÉN CONOCE DE LAS DEMANDAS SOBRE SANCIONES IMPUESTAS POR LA AUTORIDAD LABORAL POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE AFILIACIÓN/ALTA EN LA SEGURIDAD SOCIAL?  
EL TS (AUTO DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2014) RESUELVE LA CUESTIÓN**

**José Antonio Panizo Robles**

*Administrador Civil del Estado*

*Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social*

## **1. LA RESOLUCIÓN DEL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2014**

El Tribunal Supremo (TS), en su [Auto de 24 de septiembre de 2014](#), y ante el conflicto negativo planteado por dos Juzgados (uno del orden social y otro del orden contencioso-administrativo) ha establecido que la competencia para conocer, en sede jurisdiccional, de las pretensiones que se deduzcan contra las sanciones interpuestas por la autoridad laboral por incumplimiento de las obligaciones en Seguridad Social en materia de afiliación y/o alta en la Seguridad Social, corresponde al orden social, siempre que la infracción de que se trate no lleve aparejada una liquidación de cuotas, en cuyo caso, entraría a conocer el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

## **2. SÍNTESIS DEL CASO RESUELTO EN EL ATS DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2014**

**2.1.** La Unidad de impugnaciones de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) en Valencia dictó, con fecha 2 de octubre de 2012, resolución por la que se impone a una empresa una sanción (6.265 euros), más la pérdida automática de ayudas y bonificaciones y demás beneficios derivados de los programas de empleo, como consecuencia de la falta de alta de unos trabajadores, recogidos en el acta de infracción, expedida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El recurso presentado por la empresa fue desestimado por resolución de la mencionada Dirección Provincial, de 17 de enero de 2013.

**2.2.** La empresa interpuso demanda, con fecha 13 de febrero de 2013, contra la resolución de la Dirección Provincial de la TGSS antes señalada, ante el Juzgado de lo Social nº 5 de Valencia, el cual, tras oír a las partes y mediante auto de 21 de marzo de 2013 declara la falta de jurisdicción del orden social para conocer de la demanda, considerando que, conforme al criterio del Ministerio Fiscal, el conocimiento del

asunto correspondía al orden contencioso-administrativo<sup>1</sup>, de acuerdo con las previsiones del apartado f), del artículo 3, de la [Ley 36/2011](#), reguladora de la jurisdicción social.

**2.3.** Como consecuencia de lo anterior, la empresa interpuso demanda ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 7, de Valencia, si bien el mismo acordó inadmitir el recurso, considerando que carecía de jurisdicción, puesto que el asunto correspondía a la jurisdicción social, ya que la sanción impuesta tiene su origen en actas de infracción, levantadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no vinculadas a la cotización, por lo que resultan de aplicación las previsiones del apartado n), artículo 2, de la [Ley de la jurisdicción de social](#), que atribuye tales cuestiones al orden social<sup>2</sup>.

**2.4.** Ante tal situación, la empresa formula recurso por defecto de jurisdicción (art. 50 [Ley 6/1985](#), del Poder Judicial), solicitando que se elevasen las actuaciones a la Sala Especial de Conflictos del Tribunal Supremo, a fin de que se resolviese cuál de los dos órganos jurisdiccionales en conflicto era competente.

### **3. UN BREVE ANÁLISIS SOBRE LA CUESTIÓN PLANTEADA EN EL ATS DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2014**

**3.1.** El artículo 22 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (texto refundido aprobado por [Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 agosto](#) –LISOS–) califica como infracción grave la conducta consistente en no solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido, considerando una infracción por cada uno de los trabajadores afectados, infracción a la que corresponde una sanción económica entre 626 a 6.250 euros, en función del grado en que se califique la conducta sancionadora y sin perjuicio de establecer, como sanción accesoria (art. 46 [LISOS](#)), la pérdida de las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo.

**3.2.** Si hasta la reforma de 1990 (texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por [Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril](#)) el conocimiento judicial de todas las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social se reservaban al orden social, a partir de dicho momento se «abre una nueva vía» consistente en situar en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las resoluciones dictadas por la TGSS en materia de gestión recaudatoria, que, posteriormente<sup>3</sup>, se fue ampliando a actos dictados en materia de inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarifación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como a los demás actos

---

<sup>1</sup> La [Ley 29/1998, de 13 de julio](#) (modificada reiteradamente) regula la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>2</sup> Sin embargo, el Ministerio Fiscal en el informe correspondiente consideró que el conocimiento del asunto correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>3</sup> Artículo 23 de la [Ley 52/2003, de 10 de diciembre](#), de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.

administrativos distintos de los de la gestión de prestaciones de la Seguridad Social, y a las actas de liquidación y de infracción.

**3.3.** La nueva Ley reguladora de la jurisdicción social ([Ley 36/2011, de 10 de octubre](#)) y dentro de la finalidad de concentrar en el ámbito de la jurisdicción social todas las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social (salvo las excepciones establecidas) reguló, en su artículo 2, la competencia del orden jurisdiccional social sobre las cuestiones litigiosas que se promoviesen, entre otras:

a) En materia de prestaciones de Seguridad Social, incluidas la protección por desempleo y la protección por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, así como sobre la imputación de responsabilidades a empresarios o terceros respecto de las prestaciones de Seguridad Social, las cuestiones litigiosas relativas a la valoración, reconocimiento y calificación del grado de discapacidad, así como sobre las prestaciones de dependencia.

b) De igual modo, el conocimiento de las impugnaciones de actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado anterior.

A pesar de esa atribución general al orden jurisdiccional social para conocer de las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, el artículo 3 de la [Ley 36/2011](#), excluye del mismo el conocimiento de 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, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los 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 TGSS.

**3.4.** La problemática se había venido planteando respecto de la impugnación de las actas de infracción, en el sentido de si la excepción de la competencia del orden jurisdiccional social –contenida en el art. 3 f) [Ley 36/2011](#)– se limitaba a aquellas relacionadas con los ámbitos de la cotización a la Seguridad Social (así como las que afectaban a la cotización por los denominados «conceptos de recaudación conjunta»<sup>4</sup>), de modo que las cuestiones relacionadas con actas de infracción concernientes únicamente a las cuestiones de afiliación/alta se situarían en la competencia del orden jurisdiccional social<sup>5</sup> o, por el

---

<sup>4</sup> Es decir, las cotizaciones al desempleo, al Fondo de Garantía Salarial y las correspondientes a la formación profesional.

<sup>5</sup> Como sostiene la Administración de la Seguridad Social, en las alegaciones previas al dictado del ATS de 24 de septiembre de 2014, y refleja el auto del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 7 de Valencia

contrario y teniendo en cuenta la cuestión material –la afiliación y el alta de los trabajadores–, era competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo debiendo extenderse la misma regla de competencia a las actas de infracción relacionadas con esos ámbitos<sup>6</sup> (tesis mantenida por el Juzgado de lo Social nº 5, de Valencia).

**3.5.** El TS, ante las dos posibles soluciones, se decanta por la primera (la atribución de la competencia al orden jurisdiccional social), partiendo de la base de que la [Ley 36/2011](#) efectúa, con carácter general, una atribución a dicho orden de las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, de modo que las restricciones a esa «atribución general de competencia» han de ser interpretadas de forma restrictiva y aplicadas en el literal que establezca la propia disposición legal.

Por ello, y aunque el apartado f) del artículo 3 de la [Ley 36/2011](#) excluye del orden jurisdiccional social los actos administrativos que se dicten en materia de Seguridad Social cuando los mismos afecten a la afiliación, altas, bajas y en materia de liquidación y recaudación de cuotas, sin embargo, y cuando el texto legal aborda los ámbitos de la potestad sancionadora, tan solo excluye del conocimiento del orden social a las *actas de infracción vinculadas con la liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria*, por lo que no cabe ampliar esa exclusión a actas de infracción que, como sucede en el asunto que se sustancia en el ATS de 24 de septiembre de 2014, no afectan ni a la liquidación de cuotas, ni a su recaudación.

**3.6.** En conclusión, y siguiendo la doctrina fijada por el TS, aunque las demandas que se sustancien contra las resoluciones administrativas relacionadas con la afiliación, altas y bajas de trabajadores en la Seguridad Social entren en el ámbito de la competencia del orden contencioso-administrativo, sin embargo las cuestiones que se deriven de actas de infracción dictadas como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social en los ámbitos señalados han de ser impugnadas en el ámbito jurisdiccional social, cuando la infracción no lleve aparejada una liquidación de cuotas, ni previamente se haya suscitado controversia en torno al importe de las cuotas que se liquidan. De darse cualquiera de estas circunstancias, la competencia sobre la impugnación de las actas pasaría al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

*Octubre 2014*

---

<sup>6</sup> Tesis compartida por el Ministerio Fiscal en las alegaciones previas al dictado del ATS de 24 de septiembre de 2014.