

El deslinde de las competencias jurisdiccionales entre los órdenes social y contencioso-administrativo

Comentario a la [Sentencia del Tribunal Supremo 625/2020, de 8 de julio](#)

Luis Sánchez Quiñones

*Abogado sénior.
Departamento laboral Ontier*

1. Introducción. Marco normativo

La atribución de las competencias a los tribunales del orden social cuando entra en colisión con el orden contencioso-administrativo no siempre resulta clara.

El carácter especialísimo y tasado de las materias de las que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa y que se resumen en los artículos 1 y 2 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), los cuales se coordinan en el [artículo 2 de la Ley reguladora de la jurisdicción social](#) (LRJS), denota la complementariedad entre ambas normas; complementariedad esta rematada con la imposibilidad de que los tribunales del orden social puedan asumir cuestiones que refieren aspectos relativos al colectivo funcional de la Administración pública.

Lo anterior no quiere decir sin embargo que se trate de aspectos pacíficos o no controvertidos. Sobrada es la discusión dimanante sobre la cobertura en materia de prevención de riesgos laborales y las facultades que tiene el orden jurisdiccional social para conocer de tales materias cuando afecta de un modo indefectible a la salud, seguridad e higiene en el trabajo de este colectivo; competencias jurisdiccionales estas que se han visto reforzadas por los numerosos pronunciamientos dictados al efecto y derivados de la situación de pandemia a raíz de la afección de la COVID-19 (*cf.* en este sentido y por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia [del País Vasco 705/2020, de 3 de junio](#)).

Cómo citar: Sánchez Quiñones, Luis. (2020). El deslinde de las competencias jurisdiccionales entre los órdenes social y contencioso-administrativo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 625/2020, de 8 de julio. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 453, 225-231.

Se pronuncia ahora la Sala Cuarta a través de una resolución que nuevamente analiza la delicada frontera entre ambos órdenes jurisdiccionales en un supuesto de hecho no exento de duda ni polémica: la acción de impugnación de una huelga con base en su ilicitud por parte de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA; entidad que –como es notorio– cuenta con un importantísimo volumen de personas trabajadoras que mantienen una relación laboral y que además cuenta igualmente con un no menos cuantioso y notable volumen de personal regido por un vínculo funcional.

Una magnífica oportunidad –no desaprovechada por la Sala Cuarta– para examinar la, en ocasiones difícil, diferenciación y juicio en la atribución de competencias entre ambos órdenes jurisdiccionales, sentando además un criterio que puede ayudar y constituir una importante referencia para supuestos futuros y que coadyuva a la interpretación de una normativa que, en ocasiones, no ofrece todas las respuestas que debiera.

2. Breve referencia al supuesto de hecho

En términos muy sucintos, los orígenes del proceso se remontan a la acción formulada por la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos concerniente a la solicitud de que declarase nula o contraria a derecho la huelga preavisada por la Confederación General del Trabajo en fecha 18 de diciembre de 2012 con inicio el día 29 del mismo mes. El suplico de la demanda requería que se declarase la nulidad o ilicitud con efectos en la totalidad de la empresa o, en su defecto y subsidiariamente, en lo que afectase al personal laboral de la meritada entidad.

La citada sociedad estatal es un operador designado por ley para prestar el servicio postal universal, cumpliendo con las obligaciones de servicio público que establezca el Gobierno de la nación, y está participada en su integridad por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. Cuenta con una plantilla compuesta mayoritariamente por personal laboral y un porcentaje superior al 20 % de personal funcional, distribuida a lo largo y ancho del territorio nacional.

A raíz de un conflicto generado sobre la petición de suprimir el trabajo en sábado, se preavisó una convocatoria de huelga con fecha de inicio el día 29 de diciembre de 2012, cuyo ámbito funcional era la totalidad del personal –funcionario y laboral– adscrito a la entidad y que sin perjuicio de la reivindicación principal incluyó otra serie de reclamaciones, teniendo la huelga durante su amplia vigencia, ya que abarcó jornadas discontinuas de paros hasta el año 2018, un seguimiento medio del 0,13 %.

Los argumentos de la empresa para solicitar el carácter ilícito de la huelga obedecían, entre otros, al uso de los días de huelga para fines distintos a la protesta, abarcando ese uso vacaciones o licencias no concedidas, por la negativa a realizar los turnos adscritos o similares. Tras el inicio de las acciones relativas a la impugnación de la huelga, esta fue desconvocada con fecha de efectos del día 31 de julio de 2018.

La Audiencia Nacional (AN) en su Sentencia [159/2018, de 19 de octubre](#), estimó la excepción de competencia de jurisdicción aducida por el sindicato demandado. Contra la citada sentencia se formuló recurso de casación ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo (TS).

3. Claves de la posición judicial

Como ya se ha anticipado, la cuestión se reducía a determinar si el orden jurisdiccional social es o no competente para enjuiciar el carácter ilegal de una huelga en cuyo ámbito funcional se encuentra incluido tanto personal funcionario como personal laboral. Es decir, una plantilla, por así decirlo, mixta, en la que se conjugan intereses de distinta índole, pero que se ve afectada por decisiones que afectan a ambos colectivos.

Señala el TS que los jueces y tribunales del orden social tienen encomendada la totalidad de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del derecho y que se recojan en los artículos [9.5 de la Ley orgánica del Poder Judicial](#) y [1 de la LRJS](#). Precisa la sala que el concepto «rama social» al que se hace referencia enumera la totalidad de las cuestiones litigiosas que se encuentran dentro del ámbito de competencia de los órganos del orden jurisdiccional social y que incluye expresamente las acciones en materia de libertad sindical y huelga frente a actuaciones de las Administraciones públicas referidas exclusivamente al personal laboral.

Tal delimitación, continúa el TS, se cohonesta con la redacción del [artículo 3 a\) de la LJCA](#) que establece que se excluyen de su ámbito de conocimiento aquellas pretensiones que estén atribuidas exclusivamente al orden jurisdiccional social, efectuando el [artículo 3 c\) de la LRJS](#) una adición al referido precepto señalando que los órganos del orden social no conocerán de las pretensiones relativas al «derecho de huelga de los funcionarios públicos, personal estatutario de los servicios de salud y al personal a que se refiere la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del [...] Estatuto de los Trabajadores», es decir, aquellas relacionadas con la función pública.

En cualquier caso, razona la sala que el ejercicio del derecho de huelga –que es el que se aduce y cuya correcta observancia se plantea en la demanda– es de índole subjetiva y su titularidad corresponde a los sujetos que pueden ejercitarlo. Y es en ese punto en el que el [artículo 3 de la LRJS](#) se escinde y habilita el ejercicio de las acciones judiciales interesadas por la empresa demandante.

No se está cuestionando –prosigue la sala– la fijación de los términos en los que debe sustanciarse el derecho de huelga o cómo debe articularse conforme a las condiciones concretas del supuesto de hecho, sino quién es realmente el titular del derecho de huelga, puesto que en función de quién sea titular se podrá determinar la competencia a uno u otro orden jurisdiccional en atención no solo a un criterio de deslinde entre vínculo funcional

y laboral, sino también en atención al marco concreto de atribución de competencias por el que se rige el derecho del trabajo, ya que la acción empresarial de impugnación de los paros tendrá unos u otros destinatarios.

Abundando en lo anterior, el TS indica que el hecho de que se ejercite un conflicto colectivo con base en lo dispuesto en el [artículo 153 de la LRJS](#), acción esta reservada por el [artículo 2 g\) de la LRJS](#) al orden jurisdiccional social, redundando en la atribución directa a los tribunales de lo laboral, puesto que, más allá de la configuración específica de la entidad demandante o el sometimiento a un régimen jurídico concreto, lo que debe valorarse es la titularidad del derecho desde una perspectiva subjetiva, así como el análisis de la convocatoria concreta, independientemente del conjunto de situaciones que puedan plantearse dentro de la misma.

Concluye la sala determinando que existe, por tanto, un derecho colectivo que puede ser ejercitado, el cual debe ser examinado por los tribunales del orden social al afectar a un colectivo de sujetos que se encuentran dentro del ámbito de aplicación objetiva del citado orden jurisdiccional, negando la concurrencia de una *vis atractiva* por el orden contencioso-administrativo, al coincidir dos grupos netamente diferenciados en el ámbito de la convocatoria, estando prevista exclusivamente la atribución al orden jurisdiccional contencioso a aquellos supuestos en los que medie una relación sujeta a las relaciones sometidas al derecho público.

4. Trascendencia de la decisión más allá del caso concreto

Tal y como anticipábamos en el epígrafe primero de este «diálogo», el TS nos ofrece una resolución ciertamente interesante desde un prisma de interpretación sencillo y claro que puede facilitar la separación de los conflictos de jurisdicción entre los órdenes social y contencioso-administrativo, aunque no se encuentra exento de dudas en su planteamiento.

Y resulta interesante porque, más allá de aspectos tangenciales a la discusión central de la litis, ofrece una solución que rectifica lo que era una sentencia discutible de la AN, por cuanto resumía de forma en exceso taxativa las implicaciones del presente supuesto mediante una reducción casi al absurdo del objeto controvertido, ligando a una plantilla mayoritariamente laboral a un orden jurisdiccional que le es extraño, como es el orden contencioso-administrativo.

Así, la Sala de lo Social de la AN había estimado la incompetencia de jurisdicción alegada por la demandada con base en lo preceptuado en la [disposición adicional séptima de la LJCA](#), la cual estipula que los conflictos derivados entre la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y las personas empleadas de la misma que conservasen la condición funcional deben ventilarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con base en ese argumento, la AN declaraba que las cuestiones que afectasen de forma mixta a ambas jurisdicciones debían ser sustraídas del ámbito funcional del orden jurisdiccional social y remitirlas al orden contencioso; argumento este complementado por la dicción del [artículo 2 e\) de la LJCA](#), reputando irrelevante la modalidad procesal elegida.

La argumentación de la sala de la AN apoyada en la Sentencia del TS ([STS\) 908/2017, de 21 de noviembre](#), venía a ratificar criterios anteriores de la Sala Cuarta (*cfr.* [SSTS de 14 de octubre de 2014, rec. 265/2013](#), y [9 de marzo de 2015, rec. 119/2014](#)) en los cuales se había admitido que, en caso de que mediara una decisión de una entidad pública que afectase de forma indistinta a personal laboral y funcionario, la competencia en relación con la impugnación de tales decisiones debía ser atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa.

A priori, tomando como referencia esa doctrina ya clásica de la Sala Cuarta, se podría aceptar que el razonamiento de la AN podría ser correcto. Sin embargo, el Alto Tribunal muta ese parecer para enfocar o sentar un nuevo criterio que se establecería no tanto desde una perspectiva objetiva de aplicación, sino desde una perspectiva subjetiva de invocación.

Esto es, en aquellas materias en las que se esté valorando no tanto un ámbito objetivo de afectación, sino la incidencia de una decisión empresarial sobre un derecho fundamental del que pudiera ser titular la persona trabajadora, quien podría haber decidido voluntariamente ejercerlo o no, cabría efectuar un examen y análisis por separado que afectase exclusivamente a las personas trabajadoras por cuenta ajena.

Lo cierto es que el criterio resulta novedoso, ya que en las propias resoluciones invocadas por la AN en la decisión de instancia se advertía que la asignación al orden contencioso-administrativo, incluso en los casos en los que medie esa afectación de forma indistinta al personal funcionario y laboral (FJ 2.º), se efectuaba realizando una interpretación ciertamente extensiva de los [artículos 2 f\) y h\) y 3 c\), d\) y e\)](#) de la LRJS.

Precisamente ahí radica la cuestión, porque la referencia a la concisión «que afecte exclusivamente al personal laboral» contenida en las letras reseñadas del [artículo 2 de la LRJS](#) y la mención de que el orden contencioso-administrativo regirá para los aspectos vinculados a los «funcionarios públicos» que regula el [artículo 3 de la LRJS](#) hacen que la AN superponga mayestáticamente las decisiones del orden contencioso-administrativo sobre el orden social, ejerciendo una *vis atractiva* sobre el último.

Tal extensión, indebida, de la sentencia de instancia modifica netamente el ámbito del conflicto, puesto que, si bien el suplico de la pretensión deducida por la entidad demandante solicitaba la declaración de nulidad de la huelga por ilegal o ilícita con carácter general para la totalidad de la entidad (lo que efectivamente no sería posible), no es menos cierto que con carácter subsidiario solicitaba que dicha pretensión se acomodase, en todo caso, al personal laboral de la misma.

Partiendo de que el suplico de la pretensión es el que configura tanto la modalidad procesal adecuada como la tutela que pretende obtenerse (Sentencias del Tribunal Constitucional [157/2002, de 16 de septiembre](#), y [178/1996, de 12 de noviembre](#)) y que en el asunto de referencia solicita la declaración de ilicitud de la huelga en lo que al personal laboral se refiere, puede colegirse que el criterio de la AN había obviado una parte de la pretensión solicitada por la actora y que, en todo caso, tendría encaje en el criterio emanado de la Sala Cuarta.

Ello conlleva que el TS revoque la sentencia de instancia, apoyando además la argumentación expuesta en las líneas anteriores en su [Sentencia 31/2020, de 15 de enero](#), y que el Alto Tribunal estima equiparable. No obstante, en este punto hay que discrepar del criterio de la sala, por cuanto aquel procedimiento sustanciado en el marco de una huelga radicada en Cataluña solicitaba efectivamente la declaración de nulidad por ilicitud e ilegalidad de los paros acaecidos en el año 2018 en la citada comunidad autónoma, pero el análisis que se realiza se efectúa desde un prisma puramente potencial, por lo que genera dudas de que pueda resultar aplicable al caso que nos ocupa.

Aun así, y pese al deslinde de competencias efectuado por la sala y que podemos estimar acertado, existen una serie de aspectos que requieren una valoración adicional y que pueden resultar problemáticos.

Ya hemos visto que se ha adoptado un posicionamiento que parte de ir más allá de la mera afección aparente desde un punto de vista funcional u objetivo, exigiendo de forma fehaciente una afección del derecho fundamental desde el ámbito subjetivo. Se parte de que la empresa ejerce una acción destinada a incidir sobre la esencia de un derecho fundamental, que ha podido ser ejercido o no, y que en todo caso la acción ejercitada y la oposición a la misma deben ser ventiladas en órdenes jurisdiccionales diferentes. Esta reconfiguración del criterio de la sala permite de forma efectiva establecer una neta diferenciación de las distintas relaciones funcional y laboral que existan dentro de la mercantil objeto de la litis.

Sin embargo, es una perspectiva planteada en términos de derecho fundamental –conforme se reconoce en la propia sentencia– que, si bien permite una escisión entre ambos colectivos –la cual se ve igualmente subrayada por la especialísima acción y requisitos que vienen delimitados por los [arts. 153 y ss. LRJS](#)–, plantea incertidumbres en aquellos casos en los que se estén tratando materias en las que no quepa efectuar tal deslinde, por cuanto no esté en juego un derecho fundamental o por cuanto el hipotético derecho invocado no permita una distinción tan clara (aparte, obviamente, de los problemas de coordinación que pudiera producir la existencia de sentencias de diferentes sentidos entre ambos órdenes jurisdiccionales).

Así, en los casos en los que se planteen cuestiones meramente interpretativas o aplicativas de mera legalidad ordinaria, subsiste la duda de si sería posible ejercitar una potencial

acción diferenciada y atribuible en exclusiva al orden jurisdiccional social, empleando un criterio igualmente de afección a un derecho meramente económico o laboral, o si bien y por el contrario se aplicaría el criterio preexistente de atribución preferente al orden contencioso-administrativo; cuestiones estas que, habiendo sido planteadas en materias concretas ([STS de 12 de junio de 2007, rec. 48/2006](#)), evidencian que todavía queda un amplio camino por recorrer.

Aunque no desesperamos. Va quedando cada vez menos.

