ISSN: 2792-7970

Tutela judicial en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional: los procedimientos de oficio e impugnación de actos administrativos[1]

Judicial Protection in Labor and Non-Contributory Social Security Matters: Ex Officio Procedures and Challenges to Administrative Acts

Antonio Megías Bas *Profesor Ayudante Doctor*
Universidade de Vigo
https://orcid.org/0000-0003-3304-8142

Cita Sugerida: MEGÍAS BAS, A.: «Tutela judicial en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional: los procedimientos de oficio e impugnación de actos administrativos». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. Extraordinaria nº 3 (2025): 135-152.

Resumen

El trabajo analiza dos modalidades procesales previstas en la Ley reguladora de la jurisdicción social para el control de la actuación administrativa en el ámbito laboral y de la Seguridad Social: el procedimiento de oficio y el procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional. Se examina la jurisprudencia reciente sobre la delimitación competencial entre los órdenes social y contencioso-administrativo y los problemas que plantea la coordinación entre ambos. El artículo concluye con una valoración crítica acerca de la eficacia de estos procedimientos y la necesidad de ajustes que refuercen la tutela judicial de los derechos laborales y de Seguridad Social.

Palabras clave

jurisdicción social; jurisdicción contencioso-administrativa; procedimiento de oficio; procedimiento de impugnación; actos administrativos; Seguridad Social no prestacional

Abstract

The paper analyses two procedural mechanisms established by the Labour Jurisdiction Act for the judicial review of administrative action in the field of labour law and Social Security: the ex officio procedure and the procedure for challenging administrative acts in labour and non-contributory social security matters. Recent case law on the allocation of jurisdiction between the social and administrative courts is examined, as well as the difficulties arising from their coordination. The article concludes with a critical assessment of the effectiveness of these procedures and the need for adjustments to strengthen judicial protection of labour and Social Security rights.

Keywords

Social jurisdiction; administrative jurisdiction; ex officio procedure; procedure for challenging; administrative acts; non-contributory Social Security

[1] Trabajo financiado con cargo al proyecto de investigación PID2020-117554RB-I00: "Retos de la garantía jurisdiccional de los derechos laborales de las personas trabajadoras en un contexto socioeconómico cambiante", financiado por MCIN / AEI / 10.13039/501100011033, incluido en la Convocatoria 2020 del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y FUNDAMENTO NORMATIVO

1.1. Antecedentes en la Ley de Procedimiento Laboral

El Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL) ya preveía el procedimiento de oficio (arts. 146-150). Sin embargo, no configuró un procedimiento autónomo para la impugnación de actos administrativos laborales, lo que obligó a ventilar una parte relevante de estas controversias ante el orden contencioso-administrativo —por ejemplo, resoluciones sancionadoras de la autoridad laboral o autorizaciones administrativas en despidos colectivos por fuerza mayor— mientras otras seguían en el orden social[2]. Esta fragmentación competencial generó un "peregrinaje jurisdiccional" con problemas de inseguridad jurídica, dilaciones y riesgo de resoluciones contradictorias, ya denunciados por la doctrina laboralista[3].

Las reformas parciales acometidas —singularmente, la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y la Ley 13/2009, de reforma de la Oficina Judicial— no bastaron para corregir la disfunción. La LPL resultaba insuficiente para ofrecer una tutela jurisdiccional integral cuando el conflicto tenía un origen administrativo pero un impacto directo en las relaciones de trabajo[4]. La experiencia de la autorización administrativa en despidos colectivos, suprimida más tarde por la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ejemplificaba un modelo de control administrativo que no garantizaba una respuesta jurisdiccional unitaria.

La experiencia bajo la vigencia de la LPL puso de manifiesto una insuficiencia estructural que provocaba la fragmentación de competencias entre el orden contencioso-administrativo y el social generaba inseguridad y duplicidad de procedimientos. La doctrina iuslaboralista denunció que este desplazamiento entre jurisdicciones suponía una quiebra del principio de tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al obligar a los trabajadores y sus representantes a litigar en foros distintos para obtener una respuesta integral. La falta de un cauce específico para la impugnación de actos administrativos laborales acentuaba esta disfunción, de ahí que la aprobación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS) respondiera, en buena medida, a la necesidad de superar este déficit y dotar al orden social de un marco competencial coherente y especializado para enjuiciar actuaciones administrativas con incidencia directa en las relaciones de trabajo y en la Seguridad Social no prestacional.

1.2. Configuración en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social del procedimiento de oficio y el de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional

La LRJS produjo un giro estructural. Su Preámbulo explicita el doble objetivo de ampliar las competencias del orden social —atrayendo materias antes en la órbita contencioso-administrativa— y modernizar los cauces procesales para evitar el "peregrinaje" de jurisdicciones.

[2] Blasco Pellicer, Á., "El nuevo proceso de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social", op.cit., pp. 334-336.

[3] Rodríguez Escanciano, S., Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales, vol. 15, n.º 2*, 2025, pp. 31-32.

[4] Rodríguez Escanciano, S., Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo, op. cit., pp. 32-33; Blasco Pellicer, Á., op. cit., pp. 335-336.

En este marco, el Capítulo VII del Título II del Libro Segundo regula dos modalidades específicas, en primer lugar, el procedimiento de oficio (arts. 148-150 LRJS), el cual habilita a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y a la autoridad laboral para promover procesos en defensa de la legalidad, incluso sin iniciativa de parte. El art. 148 delimita su ámbito e incluye expresamente supuestos de discriminación múltiple; el art. 149 fija los requisitos de la demanda y, el art. 150, regula la admisión y tramitación. En segundo lugar, el procedimiento de impugnación de actos administrativos no prestacionales (arts. 151-152 LRJS), que atribuye a la jurisdicción social el control de resoluciones administrativas en materias como sanciones laborales, resoluciones de fuerza mayor en ERE/ERTE o actos de la TGSS sobre encuadramiento y cotización. El art. 151 concreta el ámbito objetivo y subjetivo y, el art. 152, establece un régimen reforzado de medidas cautelares —incluida la suspensión del acto impugnado— y un trámite urgente para supuestos de riesgo grave e inminente.

Este diseño pretende una jurisdicción social integral que evite la dispersión competencial previa. La doctrina científica, no obstante, ha subrayado que la ampliación competencial no se ha acompañado de recursos suficientes, lo que limita la efectividad práctica de la reforma y refuerza la necesidad de ajustes organizativos y de eficiencia procesal[5].

1.3. Tránsito del contencioso-administrativo al social

Con la LRJS, el tránsito competencial se articula en torno a un criterio material ya que pertenecen al orden social los actos administrativos no prestacionales que inciden directamente en la relación laboral o en derechos laborales (arts. 151-152), reservándose el control de las prestaciones a los arts. 146-147 LRJS (revisión de actos declarativos de derechos). Esta regla evita la fragmentación previa e integra en la jurisdicción social el control de sanciones en materia laboral y sindical; resoluciones de autoridad laboral en ERTE/ERE por fuerza mayor (arts. 47 y 51.6 ET); actos de la TGSS sobre afiliación, altas y bajas, que condicionan la existencia de la relación laboral; y, decisiones de prevención de riesgos laborales con efectos inmediatos en la actividad productiva[6].

La doctrina ha subrayado que esta "atracción competencial" no implica trasplantar miméticamente la LJCA, sino aplicar sus técnicas solo "en cuanto compatibles" con los principios del proceso social (art. 151.1 LRJS), preservando su sesgo garantista (legitimación amplia, valor probatorio reforzado de hechos constatados por la ITSS, cautelares expeditivas del art. 152). En esta línea, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha consolidado criterios que delimitan el ámbito social frente al contencioso-administrativo como cuando el acto administrativo afecta a la existencia o calificación de la relación laboral —v.gr., alta de oficio de la TGSS—, la competencia corresponde al orden social; y, en caso de invalidez, la regla es la anulabilidad con retroacción frente a la nulidad absoluta, reservada a supuestos excepcionales[7]. En paralelo, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre caducidad y deber de pronunciarse sobre el fondo en procedimientos iniciados de oficio opera como criterio supletorio que coadyuva a la efectividad del proceso social[8].

[5] En este sentido, véase: Rodríguez Escanciano, S., op. cit., pp. 40-42; Tascón López, R., *El Proceso Social tras la reforma en aras de la eficiencia procesal y digital: crónica de una tarea inconclusa*, Revista Española de Derecho del Trabajo, n.º 275, 2024, p. 91.

[6] Sobre actos típicamente impugnables y sistematización, véase, Blasco Pellicer, Á., "El nuevo proceso de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social", op. cit., pp. 339, 345-347.

[7] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º.

[8] TS (Sala Tercera), Sentencia de 12 de marzo de 2020, rec. 846/2018, ECLI:ES:TS:2020:866, FJ 4.º.

Este tránsito, aunque notable, no está exento de "zonas grises" (actos mixtos o con efectos indirectos en lo laboral). La literatura reciente propone pautas para reducir fricciones. En primer lugar, identificar el "núcleo laboral" del acto (impacto directo en derechos o en la relación de trabajo); en segundo lugar, evitar la duplicidad de procedimientos mediante una interpretación finalista del art. 151.3 LRJS (delimitación estricta del acto impugnado y de los interesados); y, en tercer lugar, reforzar la coordinación inter-órdenes y la dotación de medios, so pena de frustrar la finalidad integradora de la LRJS[9].

1.4. Las recientes reformas procesales en orden social

Las reformas procesales en el orden social operadas en 2023 y 2025 inciden de forma indirecta pero relevante en la interpretación y aplicación de los arts. 148 a 152 LRJS. El Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, introduce medidas de eficiencia —digital y organizativa— en la Administración de Justicia, con efectos supletorios en el proceso social cuando son compatibles con su naturaleza tuitiva (por ejemplo, comunicaciones electrónicas, gestión procesal y tramitación por medios telemáticos). Esta modernización impacta de modo especial en las modalidades aquí tratadas ya que, en primer lugar, facilita la admisión y tramitación del procedimiento de oficio mediante actos de comunicación ágiles y control de plazos; en segundo lugar, mejora la tutela cautelar del art. 152 LRJS, incluida la adopción urgente de medidas en supuestos de riesgo grave e inminente; y, en tercer lugar, reduce costes de transacción en impugnaciones complejas con múltiples interesados[10].

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, modifica el art. 65 LRJS en materia de conciliación y mediación previas, con un efecto indirecto sobre el régimen de presupuestos procesales del art. 151 LRJS (agotamiento de la vía previa y coordinación con la reclamación administrativa). Aunque no altera el diseño de los arts. 148 a 152, sí exige una lectura sistemática que evite formalismos excesivos y garantice el acceso a la jurisdicción cuando se puedan ver afectados derechos fundamentales o surja riesgo de indefensión. Estas reformas organizativas y de eficiencia deben ir acompañadas de recursos personales y materiales suficientes para que la ampliación competencial de la LRJS produzca resultados efectivos en tiempo y forma[11].

[9] Rodríguez Escanciano, S., op. cit., pp. 39-43; Blasco Pellicer, Á., op. cit., pp. 342-343.

[10] Véase: Tascón López, R., *El Proceso Social tras la reforma en aras de la eficiencia procesal y digital: crónica de una tarea inconclusa*, op. cit., p. 85; y, 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 de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, n.º 474, 2023, p. 24.

[11] Aunque el núcleo de la reforma se dirige al procedimiento laboral ordinario y a las medidas de eficiencia en el conjunto de la jurisdicción social, sus efectos se proyectan también sobre las modalidades de control de la actuación administrativa en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional. Así, la nueva configuración de los sistemas de gestión procesal y de la tramitación digital afecta indirectamente a los artículos 148 a 152 LRJS, en tanto que estos procedimientos no pueden quedar al margen de las pautas de agilización y de simplificación que inspiran la reforma. En este sentido, véase, Cavas Martínez, F. y Ferrando García, F. M., *Las reformas del proceso laboral de 2023 y 2025 en España: una visión panorámica*. *Noticias CIELO*, n.º 1, 2025, pp. 6-8.

2. EL PROCEDIMIENTO DE OFICIO

2.1. Concepto, naturaleza y finalidad

El procedimiento de oficio es una modalidad procesal autónoma del orden social, prevista en los arts. 148 a 150 LRJS, mediante la cual la jurisdicción se activa sin necesidad de demanda de parte, a partir de la iniciativa de un órgano público distinto del órgano judicial. Su razón de ser es ofrecer un cauce jurisdiccional cuando concurren intereses colectivos y existe riesgo de inacción por parte de los sujetos privados afectados, entre ellos, personas trabajadoras o quienes las representan, de modo que no se frustre la tutela judicial efectiva[12].

Desde el punto de vista conceptual, el procedimiento de oficio constituye una excepción cualificada al principio de justicia rogada. La iniciativa procesal no parte del trabajador, la empresa o el sindicato, sino de la Administración con competencia en la materia laboral, es decir, la autoridad laboral o la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), y, específicamente en supuestos de discriminación múltiple —sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual—, también puede activar la vía el Ministerio Fiscal[13]. Esta excepción no devalúa el carácter contradictorio del proceso, ya que una vez incoado, rigen las garantías del proceso social, pero con límites a la disponibilidad de las partes, coherentes con la protección del interés público comprometido[14].

Por su naturaleza, el procedimiento de oficio es un proceso de cognición plena con finalidad institucional. No se agota en la resolución de un conflicto individualizado, sino que asegura el control judicial de situaciones que revelan infracciones de la legalidad laboral o vulneraciones de derechos fundamentales con proyección colectiva, entre otros, por ejemplo, prácticas discriminatorias, fraudes laborales relevantes o incumplimientos graves en prevención de riesgos[15]. De ahí ciertas notas que lo singularizan respecto del procedimiento ordinario. En primer lugar, la continuidad del procedimiento, aunque los trabajadores no comparezcan o, si comparecen, con límites a su disponibilidad; en segundo lugar, la exigencia de reparación íntegra para autorizar eventuales avenencias; y en tercer lugar, la ejecución de oficio de las sentencias. Estas notas, aunque desarrolladas técnicamente por el art. 150 LRJS, expresan la misma idea, el interés público prevalece sobre la libre disposición del litigio.

La finalidad del procedimiento es triple. En primer término, restablecer de manera efectiva la legalidad y reparar los perjuicios causados a los trabajadores cuando existan indicios cualificados de infracción o discriminación, evitando que el silencio o la vulnerabilidad procesal de las personas afectadas clausuren el control jurisdiccional[16]. En segundo término, prevenir y corregir el fraude en ámbitos especialmente sensibles -v. gr., encadenamiento fraudulento de contratos, simulaciones o situaciones de riesgo grave e inminente-, favoreciendo respuestas judiciales rápidas y estructurales[17]. En tercer término, consolidar el tránsito competencial hacia el orden social como foro natural para el enjuiciamiento de actos administrativos de contenido

[12] Rodríguez Escanciano, S., *Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 41-43.

[13] Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones…*, op. cit., pp. 115-118.

[14] Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones…*, op. cit., pp. 118-120.

[15] Blasco Pellicer, A., "El nuevo proceso de impugnación de actos administrativos…", op. cit., p. 336.

[16] Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones…*, op. cit., pp. 119-120.

[17] Salinas Molina, F., "Una visión general de los desafíos de la jurisdicción social: propuestas de reforma legislativa a partir de una experiencia práctica crítica", *op. cit.*, p. 24.

laboral, en coherencia con la superación del tradicional "peregrinaje jurisdiccional" manifestado en el Preámbulo de la LRJS.

La jurisprudencia reciente ha reforzado estos rasgos. Aunque la STS (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 2024 se pronuncia en un litigio canalizado por la vía de impugnación de actos administrativos —alta de oficio de la TGSS—, su doctrina delimita con nitidez el ámbito del orden social y subraya que, cuando el acto administrativo incide directamente en la existencia de la relación laboral, la competencia corresponde a lo social. Esta línea refuerza la función institucional del procedimiento de oficio[18]. A su vez, la STS (Sala Tercera) de 12 de marzo de 2020 recuerda que la caducidad del procedimiento administrativo no puede erigirse en barrera para un pronunciamiento de fondo en procedimientos iniciados de oficio ya que se trata de un criterio supletorio valioso para mantener el sentido garantista del art. 150 LRJS[19].

La doctrina científica coincide en caracterizar el procedimiento de oficio como instrumento de tutela reforzada, describiéndolo como una garantía frente a la pasividad o debilidad procesal de las personas trabajadoras en contextos de sanciones o discriminaciones graves y destaca la coherencia de sus límites a la disponibilidad con la protección del interés público laboral[20]. También se ha subrayado su encaje sistemático junto al procedimiento de impugnación de actos administrativos, advirtiendo que la recepción de técnicas del contencioso-administrativo debe hacerse sin sacrificar el sesgo protector del proceso social[21]. También se ha interpretado el procedimiento de oficio como pieza clave en la unidad competencial del orden social y en la eliminación de "zonas grises" entre jurisdicciones[22]. Finalmente, los análisis sobre eficiencia procesal y reformas organizativas recientes ponen el acento en que su eficacia exige coordinación institucional (ITSS-autoridad laboral-órganos judiciales) y digitalización real de los flujos de información[23].

En suma, el procedimiento de oficio es un cauce excepcional pero necesario que garantiza el control judicial de comportamientos ilícitos con impacto colectivo, protege a quienes tienen más dificultades para accionar por sí mismos y contribuye a la coherencia competencial del orden social. Su potencial, sin embargo, depende de aplicarlo con criterios restrictivos en la iniciación —para preservar su carácter extraordinario— y expansivos en la tutela —para asegurar decisiones de fondo y reparaciones efectivas—.

2.2. Supuestos de iniciación

El procedimiento de oficio se pone en marcha exclusivamente en los supuestos tasados del art. 148 LRJS y a instancia de la autoridad administrativa competente en materia laboral, normalmente, a partir de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. No cabe extender de forma analógica estos supuestos por su carácter excepcional respecto del principio de justicia rogada que rige en el proceso social. Los supuestos de iniciación son:

[18] TS (Sala Tercera) Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º.
[19] TS (Sala Tercera) Sentencia de 12 de marzo de 2020, rec. 846/2018, ECLI:ES:TS:2020:866, FJ 4.º.
[20] Sicre Gilabert, F., op. cit., pp. 115-120.
[21] Blasco Pellicer, A., op. cit., pp. 345-347.
[22] Rodríguez Escanciano, S., op. cit., pp. 40-42.
[23] Cavas Martínez, F. y Ferrando García, F. M., *Las reformas del proceso laboral de 2023 y 2025 en España: una visión panorámica*. *Noticias CIELO*, n.º 1, 2025, p. 10.

a) Certificación de resoluciones firmes derivadas de actas de infracción de la ITSS que hayan ocasionado perjuicios económicos a las personas trabajadoras. Cuando la autoridad laboral, a la vista de un acta de infracción, dicta resolución firme declarando infracciones que comportan perjuicios económicos (por ejemplo, salarios dejados de percibir o diferencias retributivas), puede remitir certificación al órgano judicial social para que se tramite de oficio la reclamación y se reparen íntegramente los perjuicios[24]. La jurisprudencia ha subrayado que las dilaciones o caducidades administrativas no deben impedir un pronunciamiento de fondo, por su finalidad tuitiva y de legalidad objetiva; de ahí la relevancia supletoria de la doctrina de la STS (Sala Tercera) de 12 de marzo de 2020 sobre caducidad y control jurisdiccional efectivo[25].

b) Acuerdos de la autoridad laboral en supuestos de fraude en suspensiones, reducciones de jornada o extinciones colectivas. Si la autoridad laboral aprecia indicios de fraude de ley o abuso en expedientes de fuerza mayor, suspensiones o extinciones colectivas, puede instar el procedimiento de oficio para que el órgano judicial examine la regularidad de la decisión y, en su caso, repare los perjuicios[26]. Esta previsión evita el "peregrinaje jurisdiccional" y sitúa en el orden social el control de actos administrativos con impacto directo en la relación laboral[27]. La doctrina coincide en que el cauce de oficio tiene aquí una clara función institucional ya que lleva a cabo la tutela de la legalidad y de intereses colectivos, con limitación de la disponibilidad de las partes (conciliación restringida, ejecución siempre de oficio), conforme al art. 150 LRJS[28].

c) Actuaciones administrativas por discriminación múltiple. El art. 148 LRJS contempla la activación de oficio cuando la autoridad laboral certifica actos de discriminación, no solo por razón de sexo sino también por origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (discriminación múltiple)[29]. El diseño responde a la necesidad de una reacción jurisdiccional reforzada ante vulneraciones graves de derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de trabajo. La doctrina académica ha subrayado que esta previsión cumple una función de protección reforzada de colectivos vulnerables y de prevención general, reforzando el sesgo garantista del proceso social[30].

Debemos realizar algunas precisiones sobre el papel de la Tesorería General de la Seguridad Social que no figura entre los órganos legitimados para iniciar el procedimiento de oficio del art. 148 LRJS. Sus actos (por ejemplo, altas de oficio, liquidaciones) se controlan, por regla general, a través del procedimiento de impugnación de actos administrativos del art. 151 LRJS. Así lo ha precisado la STS (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 2024, al encuadrar en el art. 151 LRJS la revisión de un alta de oficio con incidencia directa en la existencia de la relación laboral, reafirmando además la competencia del orden social[31]. Esta delimitación evita confusiones entre modalidades y respeta la naturaleza excepcional del procedimiento de oficio[32].

[24] Art. 148.a LRJS.

[25] TS (Sala Tercera), 12 de marzo de 2020, rec. 846/2018, ECLI:ES:TS:2020:866, FJ 4.º.

[26] Art. 148.b LRJS (BOE-A-2011-15936); y, por conexión material, arts. 47 y 51.6 ET (fuerza mayor y ERE).

[27] Rodríguez Escanciano, S., *Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, op. cit., p. 31.

[28] Cavas Martínez, F. y Ferrando García, F. M., *Las reformas del proceso laboral de 2023 y 2025 en España: una visión panorámica*, *op. cit.*, pp. 10-12.

[29] Art. 148.c LRJS.

[30] Rodríguez Escanciano, S., *Viejas y nuevas relaciones…*, op. cit., pp. 41-43.

[31] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º.

[32] Blasco Pellicer, A., "El nuevo proceso de impugnación…", op. cit., pp. 342-347.

Respecto de los criterios de interpretación, por su excepcionalidad, los supuestos del art. 148 deben interpretarse de forma estricta, sin perjuicio de una lectura finalista que preserve la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y la reparación íntegra del daño[33]. Es conveniente valorar una extensión prudente del elenco de supuestos —fraude en contratación temporal, cesiones ilegales o infracciones graves en prevención de riesgos— manteniendo el control judicial reforzado y la limitada disponibilidad procesal que justifican la modalidad[34].

2.3. Tramitación y especialidades

El artículo 150 LRJS regula la admisión y la tramitación del procedimiento de oficio con reglas propias. En primer lugar, el letrado de la Administración de Justicia examina la demanda para comprobar si reúne todos los requisitos, requiriendo en su caso la subsanación en el plazo de diez días; si no se subsana, dará cuenta al tribunal para que resuelva sobre la admisión[35]. A partir de su admisión, el procedimiento sigue las normas generales de la LRJS, con las siguientes especialidades, que expresan su carácter institucional y el predominio del interés público:

a) El procedimiento se seguirá de oficio aun sin asistencia de las personas trabajadoras perjudicadas. No obstante, si comparecen, tendrán la condición de parte, pero no podrán desistir ni solicitar la suspensión del procedimiento[36]. Esta indisponibilidad objetiva de la acción preserva la finalidad tuitiva del cauce de oficio frente a eventuales presiones o pactos que pudieran desnaturalizarla[37].

b) La conciliación solo podrá autorizarse cuando esté cumplidamente satisfecha la totalidad de los perjuicios causados por la infracción[38]. Se limita, por tanto, la disponibilidad transaccional característica del proceso social, subordinándola a la reparación íntegra del daño.

c) Los pactos entre empresa y trabajadores, posteriores al acta de infracción, únicamente tendrán eficacia si fueron celebrados en presencia de la persona inspectora que levantó el acta o ante la autoridad laboral[39]. Con ello se evita que acuerdos privados neutralicen la función ordenadora y de garantía del procedimiento.

d) Las afirmaciones de hecho contenidas en la resolución o comunicación, base del proceso, "hacen fe salvo prueba en contrario", con la carga probatoria desplazada a la parte demandada[40]. Se refuerza así la eficacia probatoria de las actuaciones administrativas que motivan el procedimiento de oficio, en línea con la presunción de veracidad de las actas de la Inspección[41].

---

[33] STC 185/1990, FJ 4.º (ECLI:ES:TC:1990:185); y TS (Sala Tercera) Sentencia de 12 de marzo de 2020, rec. 846/2018, ECLI:ES:TS:2020:866, FJ 4.º.

[34] En este sentido, véase, Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones*..., pp. 121-123; Rodríguez Escanciano, S., *Viejas y nuevas relaciones*..., pp. 44-47.

[35] Art. 150.1 LRJS.

[36] Art. 150.2.a LRJS.

[37] Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones sobre la impugnación de actos administrativos… El procedimiento de oficio derivado de las comunicaciones a la autoridad laboral*, Madrid, 2019, pp. 118-120.

[38] Art. 150.2.b LRJS.

[39] Art. 150.2.c LRJS.

[40] Art. 150.2.d LRJS.

[41] Sobre la conexión con la presunción de certeza de las actas inspectoras, véase: Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones*..., cit., pp. 119-120.

e) La ejecución de las sentencias dictadas en estos procesos "habrá de practicarse siempre de oficio"[42]. Esta regla, excepcional en el orden social, asegura la efectividad de la tutela sin depender del impulso de las personas trabajadoras afectadas, justificada con la propia lógica del procedimiento de oficio[43].

Estas especialidades deben aplicarse de modo que no se frustre un pronunciamiento de fondo por incidencias formales de la actuación administrativa antecedente. Así lo ha subrayado la jurisprudencia al destacar que la caducidad u otras disfunciones de la vía administrativa no pueden erigirse en barrera para la función de control jurisdiccional que cumple el procedimiento de oficio[44].

2.4. Jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo

La doctrina jurisprudencial sobre el procedimiento de oficio es relativamente escasa, pero nítida en sus líneas maestras. La Sala de lo Contencioso-administrativo ha destacado su función institucional de tutela reforzada y ha precisado sus contornos frente a la vía ordinaria de impugnación de actos administrativos del art. 151 LRJS[45].

Un hito reciente, que hemos mencionado anteriormente, es la STS (Sala Tercera), de 27 de noviembre de 2024, que confirma la competencia del orden social para revisar las altas de oficio de la TGSS cuando afectan a la existencia de la relación laboral y perfila las consecuencias de los defectos del acto ya que, en supuestos de insuficiente motivación o vicios formales no esenciales, procede la anulabilidad con retroacción de actuaciones y no la nulidad absoluta[46]. Al mismo tiempo, insiste en la delimitación estricta del objeto del procedimiento puesto que la pretensión no puede extenderse a actuaciones accesorias ya consentidas, debiendo identificarse con precisión el acto impugnado y la Administración autora[47].

La STS (Sala Tercera), de 12 de marzo de 2020, subraya que la caducidad administrativa no puede erigirse en obstáculo para un pronunciamiento de fondo cuando así lo exija la tutela efectiva. Este criterio, si bien emanado del orden contencioso, proyecta una pauta supletoria para el procedimiento de oficio en la jurisdicción social, evitando que su finalidad garantista quede frustrada por dilaciones o incidencias previas[48].

Debe recordarse, en fin, que la STS (Sala Tercera), de 16 de noviembre de 2023, —dictada en la modalidad de revisión de actos declarativos de derechos (arts. 146-147 LRJS)— no se refiere a la impugnación del art. 151. Sin embargo, aporta un criterio útil al declarar que la nulidad se reserva a supuestos cualificados (por ejemplo, simulación fraudulenta), mientras que los vicios formales ordinarios conducen a la anulabilidad con retroacción, tesis coherente con la señalada en 2024[49].

---

[42] Art. 150.2.e LRJS.

[43] Sobre eficiencia y refuerzo del impulso de oficio, véase: Cavas Martínez F. y Ferrando García, F. M., *Las reformas del proceso laboral de 2023 y 2025 en España: una visión panorámica*, *op. cit.*, pp. 10-12.

[44] TS (Sala Tercera), Sentencia de 12 de marzo de 2020, rec. 846/2018, ECLI:ES:TS:2020:866, FJ 4.º (criterio supletorio para evitar que la caducidad administrativa impida un control jurisdiccional de fondo).

[45] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º.

[46] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º-6.º.

[47] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 3.º.

[48] TS (Sala Tercera), Sentencia de 12 de marzo de 2020, rec. 846/2018, ECLI:ES:TS:2020:866, FJ 4.º.

[49] TS (Sala Tercera), Sentencia de 16 de noviembre de 2023, rec. 458/2021, ECLI:ES:TS:2023:4972, FJ 3.º.

De esta línea jurisprudencial cabe extraer tres consecuencias para el procedimiento de oficio. En primer lugar, su carácter excepcional exige interpretar estrictamente los supuestos de iniciación (art. 148 LRJS) y respetar la indisponibilidad del proceso; en segundo lugar, la finalidad garantista obliga a procurar un pronunciamiento de fondo y a coordinarse con la Administración de origen sin convertir la caducidad o defectos menores en barreras de acceso; y, en tercer lugar, se consolida un estándar probatorio reforzado respecto de las actas y resoluciones administrativas que dan lugar al procedimiento (art. 150.2.d LRJS), sin perjuicio de la prueba en contrario, en línea con la doctrina académica[50].

2.5. Problemas prácticos y propuestas de mejora

La experiencia práctica evidencia una asimetría estructural entre ambas modalidades debido a que mientras el procedimiento de oficio permanece infrautilizado, la impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional absorbe gran parte de la litigiosidad. Esta concentración se ha intensificado con el aumento de actos administrativos de impacto laboral -altas de oficio de la TGSS, resoluciones de fuerza mayor, medidas de PRL, régimen sancionador-, que el legislador, acertadamente, ha canalizado hacia el orden social para superar el "peregrinaje jurisdiccional"[51].

a) Residualidad del procedimiento de oficio.

   Pese a estar diseñado para tutelar intereses colectivos y corregir situaciones de vulnerabilidad, como infracciones con perjuicio económico, acuerdos fraudulentos en ERTE/ERE, discriminación por sexo y demás causas constitucional o legalmente prohibidas, su activación efectiva por la autoridad laboral o la ITSS es escasa. La doctrina atribuye esta residualidad, entre otras razones, a la rigidez del catálogo del art. 148 LRJS y a la falta de medios en la autoridad laboral, lo que reduce la apertura de oficio en supuestos que, materialmente, encajarían en su finalidad garantista[52].

b) Litigiosidad creciente en actos de la TGSS y precisión del efecto anulatorio.

   La doctrina judicial reciente ha desplazado al orden social la revisión de determinados actos de la TGSS con impacto en la relación laboral (como es el caso de las altas de oficio), consolidando la unidad competencial. La STS (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 2024, fija, además, un criterio relevante sobre los efectos de la invalidez ya que, cuando el vicio es de motivación o de forma esencial que impide conocer las razones del acto, la respuesta típica es la anulabilidad con retroacción del procedimiento, y no la nulidad, reservada a supuestos de mayor gravedad (fraude, desviación de poder o lesión de derechos

[50] Sicre Gilabert, F., Las reclamaciones sobre la impugnación de actos administrativos… El procedimiento de oficio derivado de las comunicaciones a la autoridad laboral, Madrid, 2019, pp. 118-120 (sobre indisponibilidad y finalidad institucional). Rodríguez Escanciano, S., Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo, op. cit., pp. 40-42 (unidad competencial y tutela efectiva). Blasco Pellicer, A., "El nuevo proceso de impugnación…", op. cit., pp. 345-347 (estándares de control y adaptación de técnicas contenciosas).

[51] Sobre el tránsito competencial y la finalidad de superar el "peregrinaje jurisdiccional", con referencias metodológicas y de política legislativa, vid. Rodríguez Escanciano, *Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 29-35 y 40-42.

[52] Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones sobre la impugnación de actos administrativos…*, op. cit., pp. 115-120 y 121-123 (falta de medios y rigidez del art. 148).

fundamentales)[53]. Este estándar, alineado con la sistemática del art. 151.9 LRJS, facilita seguridad jurídica en la depuración del acto —y evita respuestas desproporcionadas—, pero incrementa el volumen de asuntos, al reabrir la vía administrativa tras la retroacción.

c) Obstáculos formales y caducidad administrativa: exigencia de una lectura garantista.

En el perímetro del procedimiento de oficio, la jurisprudencia contenciosa sobre caducidad de procedimientos y sus efectos —STS (Sala Tercera) 12 de marzo de 2020, — ofrece criterios útiles de interpretación supletoria (estricta observancia de plazos, imposibilidad de "revivir" actuaciones caducadas, deber de motivación), que se justifican con la finalidad garantista del art. 148 LRJS, que persigue evitar que vicios formales priven del enjuiciamiento de fondo cuando subyacen infracciones graves o discriminación[54]. La traslación supletoria ha de ser compatible con los principios del proceso social, sin petrificar las técnicas de la LJCA.

d) Medidas cautelares y protección efectiva.

El régimen cautelar del art. 152 LRJS —incluida la respuesta urgente en 48 horas para paralización por riesgo grave e inminente— constituye una herramienta central de tutela. Su utilización, sin embargo, no siempre acompasa la urgencia real de los conflictos colectivos o de prevención de riesgos laborales, en parte por inercias organizativas y déficit de coordinación con la ITSS. Sería conveniente reforzar el uso anticipatorio de las cautelares para evitar que el pronunciamiento final llegue tarde[55].

3. EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL EXCLUIDOS LOS PRESTACIONALES

3.1. Ámbito objetivo y subjetivo

El art. 151 LRJS configura una modalidad procesal autónoma para el control jurisdiccional de los actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social que no tienen carácter prestacional. Su objeto abarca las resoluciones y actuaciones de la Administración cuando inciden de manera directa o inmediata en derechos e intereses de trabajadores, empresarios, sindicatos o asociaciones empresariales, quedando expresamente fuera del cauce del art. 151 LRJS las controversias prestacionales, que se tramitan por su propia modalidad específica.

En cuanto al encuadre procesal, el art. 151 LRJS remite con carácter general a las reglas del procedimiento ordinario laboral, con las especialidades que el propio precepto recoge, y prevé la aplicación supletoria de la LJCA únicamente en lo compatible con los principios del proceso social[56]. Esta técnica de recepción limitada de institutos contenciosos al orden social

[53] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º-6.º: anulabilidad con retroacción frente a nulidad y consolidación competencial del orden social en altas de oficio.

[54] TS (Sala Tercera), STS 12 de marzo de 2020, rec. 846/2018, ECLI:ES:TS:2020:866, FJ 4.º (criterios de caducidad y motivación) —utilidad supletoria compatible con los principios del proceso social—.

[55] Sobre el uso intensivo de las cautelares del art. 152 LRJS y su lógica de tutela reforzada, Blasco Pellicer, A., "El nuevo proceso de impugnación…", op. cit., pp. 344-346.

[56] LRJS, art. 151.1 (remisión al procedimiento ordinario y supletoriedad contenciosa en lo compatible). Véase también Rodríguez Escanciano, S., *Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 40-42 (límites de la supletoriedad).

se justifica, en clave de política legislativa, por la voluntad de superar el histórico "peregrinaje jurisdiccional" y concentrar en el orden social la tutela especializada de los derechos laborales frente a actos administrativos[57].

Desde el plano subjetivo, la legitimación activa alcanza al destinatario del acto y a quienes ostenten derechos o intereses legítimos en su anulación, incluidos trabajadores, empresarios y terceros directamente afectados. Además, los sindicatos y las asociaciones empresariales —cuando sean más representativos o tengan implantación suficiente en el ámbito del litigio— pueden personarse en defensa de intereses económicos y sociales propios ya que su intervención, no obstante, no detiene ni retrotrae el curso del proceso[58]. La legitimación pasiva corresponde a la Administración autora del acto, pudiendo llamarse al proceso a los terceros cuyos intereses pudieran verse afectados por la eventual estimación de la demanda[59].

Este diseño legal se ha visto reforzado por la doctrina jurisprudencial reciente. La STS (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 2024, al conocer de un alta de oficio de la TGSS, distingue con claridad entre actos no prestacionales y el régimen propio de las prestaciones, y precisa, además, que el objeto del procedimiento de impugnación debe quedar estrictamente delimitado por el acto combatido[60].

El art. 151 LRJS prevé que serán impugnables, por el cauce de esta modalidad procesal, los actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional que incidan de forma directa en derechos e intereses laborales, sindicales o colectivos. La casuística que la doctrina y la jurisprudencia han identificado como más relevante comprende los siguientes supuestos:

a) Resoluciones de la autoridad laboral en expedientes colectivos (ERTE/ERE). Las decisiones de la autoridad laboral que aprecian la concurrencia de fuerza mayor en expedientes de suspensión o extinción de contratos (arts. 47 y 51.6 ET) son impugnables ante el orden social[61]. Ello responde a que tales actos afectan de manera inmediata a la continuidad de las relaciones laborales y a derechos colectivos fundamentales. La doctrina señala que hacerse cargo de su control en la jurisdicción social evita la dispersión competencial y garantiza que el enjuiciamiento se realice desde parámetros propios del Derecho del Trabajo[62].

b) Actos sancionadores en materia laboral y sindical. Los actos administrativos sancionadores dictados por la autoridad laboral —ya sea por infracciones de normas laborales o de libertad sindical— encuentran en el art. 151 LRJS su cauce procesal específico[63]. El juez social examina no solo la regularidad formal del procedimiento sancionador, sino también la proporcionalidad de la sanción en atención al marco normativo laboral, lo que asegura una tutela reforzada. Como la doctrina ha destacado, la ubicación de estos litigios

[57] Preámbulo LRJS (superación del "peregrinaje jurisdiccional" y unidad competencial). Rodríguez Escanciano, op. cit., pp. 29-35 y 38-41.

[58] LRJS, arts. 151.5 y 151.6 (legitimación ordinaria y personación de sindicatos y asociaciones; sin efecto suspensivo sobre el curso del proceso). Blasco Pellicer, op. cit., pp. 345-347.

[59] LRJS, art. 151.3 (identificación del acto, Administración autora e interesados) y 151.5 (legitimación pasiva).

[60] TS (Sala Tercera) Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º-6.º (alcance objetivo y delimitación estricta del acto impugnado).

[61] Art. 151.1 LRJS.

[62] Blasco Pellicer, Á., "El nuevo proceso de impugnación…", op. cit., pp. 345-347.

[63] Art. 151.1 LRJS (competencia para conocer de sanciones administrativas en materia laboral y sindical)

en el orden social responde a la lógica de unidad competencial y a la necesidad de integrar estándares de protección laboral en la respuesta judicial.

c) Actos de la TGSS sobre inscripción, afiliación, altas y bajas de oficio. Los actos de encuadramiento de la TGSS, cuando se proyectan sobre la existencia de la relación laboral, se someten al cauce del art. 151 LRJS. La jurisprudencia ha clarificado la competencia del orden social en estos casos. Así, la STS (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 2024 confirmó que corresponde al orden social revisar un alta de oficio practicada por la TGSS, precisando que la consecuencia habitual de los defectos formales es la anulabilidad con retroacción, reservándose la nulidad a supuestos de mayor gravedad (fraude, desviación de poder o lesión de derechos fundamentales)[64].

d) Actos vinculados a prevención de riesgos laborales. También resultan impugnables las resoluciones de la autoridad laboral o de la ITSS relativas a la paralización de trabajos por riesgo grave e inminente o a otras medidas adoptadas en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. El art. 152 LRJS refuerza la tutela cautelar en esta materia, al prever un procedimiento urgente con resolución en 48 horas[65]. La doctrina considera que este régimen garantiza la eficacia de la prevención y evita que la respuesta judicial llegue tarde, cumpliendo con el mandato constitucional de protección de la seguridad y salud en el trabajo (art. 40.2 CE)[66].

3.2. Requisitos previos: agotamiento de la vía administrativa y actos separables

El art. 151.2 LRJS establece que para la impugnación de actos administrativos en el orden social es necesario el agotamiento de la vía administrativa previa, en coherencia con el principio de subsidiariedad de la jurisdicción. Esto implica que no cabe acudir directamente al proceso judicial sin haber interpuesto antes los recursos administrativos pertinentes, salvo en los supuestos exceptuados por la ley[67].

La jurisprudencia ha precisado, sin embargo, que este requisito no puede erigirse en obstáculo desproporcionado al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Así, la STS (Sala Tercera), de 27 de noviembre de 2024, admitió la validez de una demanda presentada antes de la resolución expresa del recurso administrativo, por entender que lo determinante era la existencia de la reclamación en tiempo y forma y la ausencia de indefensión de las partes[68]. Se confirma así una interpretación *pro actione*, conforme al principio constitucional de efectividad.

Un segundo aspecto es el de los denominados actos separables, es decir, aquellos actos administrativos que contienen decisiones de distinta naturaleza: unas de contenido estrictamente laboral y otras de índole administrativa general. En estos casos, la doctrina y la jurisprudencia social distinguen que las cuestiones laborales (como sanciones administrativas laborales, resoluciones sobre ERE/ERTE o medidas en materia de PRL) son revisables ante el orden social, mientras que las de carácter administrativo ajeno al ámbito laboral (por ejemplo, subvenciones o ayudas públicas) corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta doctrina evita

[64] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º-6.º.
[65] Art. 152.2 LRJS (procedimiento urgente por riesgo grave e inminente, decisión en 48 horas).
[66] Sicre Gilabert, F., *Las reclamaciones sobre la impugnación de actos administrativos en materia laboral…*, op. cit., pp. 121-123.
[67] Blasco Pellicer, Á., "El nuevo proceso de impugnación…", op. cit., pp. 342-343.
[68] TS (Sala Tercera), Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º.

la fragmentación competencial y responde al objetivo del Preámbulo de la LRJS que, como ya dijimos, busca superar el peregrinaje jurisdiccional.

La exigencia de agotar la vía administrativa previa debe coordinarse con lo dispuesto en el art. 65 LRJS sobre la reclamación administrativa o conciliación previa. Tras la reforma introducida por el RDL 6/2023, y completada por la LO 1/2025, se han clarificado los supuestos de suspensión e interrupción de plazos en esta fase, reforzando la seguridad jurídica en el cómputo de plazos procesales[69]. El artículo 65 LRJS debe leerse en conexión con los artículos 69 y 70 LRJS, de modo que el agotamiento de la vía administrativa previa opera en términos análogos a los previstos en el régimen general, y la remisión al procedimiento ordinario que efectúa el artículo 151.1 LRJS ha de entenderse "en lo compatible" con la LJCA.

La doctrina científica ha señalado que el requisito de agotamiento de la vía administrativa, si bien necesario para la coherencia del sistema, no puede degenerar en una carga excesiva para el justiciable. El colapso de la Administración y de la jurisdicción social provoca dilaciones que comprometen el derecho a la tutela judicial efectiva y vacían de contenido la función garantista del art. 151 LRJS[70].

En conclusión, los requisitos de agotamiento de la vía administrativa y la delimitación de los actos separables cumplen una función ordenadora y garantizan la seguridad jurídica. No obstante, su aplicación práctica exige una interpretación flexible y constitucionalmente orientada, que evite tanto el riesgo de formalismo excesivo como el de dispersión jurisdiccional.

3.3. Tramitación y medidas cautelares

El procedimiento de impugnación de actos administrativos en el orden social se rige por las reglas del procedimiento ordinario, con las especialidades de los apartados 2 a 11 del artículo 151 LRJS. Tras la demanda —que debe identificar con precisión el acto impugnado, la Administración autora y los terceros eventualmente afectados—[71], el Letrado de la Administración de Justicia concederá un plazo de cuatro días para subsanar defectos relativos, entre otros, al agotamiento de la vía administrativa o a la identificación del acto; en caso contrario, resolverá el tribunal[72]. La legitimación se configura ampliamente ya que están legitimados los destinatarios del acto y quienes ostenten interés legítimo, además de empresarios, trabajadores y terceros afectados; se reconoce, además, la legitimación de sindicatos y asociaciones empresariales, sin que su personación detenga ni retrotraiga el procedimiento[73]. En lo probatorio, los hechos constatados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social gozan de presunción de certeza si constan en actas que cumplan los requisitos legales, sin perjuicio de prueba en contrario[74].

La sentencia puede declarar la inadmisión, desestimar la demanda por conformidad a derecho del acto o estimarla por infracción del ordenamiento, incluida la desviación de poder;

[69] Cavas Martínez, F. y Ferrando García, F. M., *Las reformas del proceso laboral de 2023 y 2025 en España: una visión panorámica*, *op. cit.*, pp. 10-12.

[70] Tascón López, R., *El Proceso Social tras la reforma en aras de la eficiencia procesal y digital: crónica de una tarea inconclusa,* op. cit., pp. 44-47.

[71] Art. 151.3 LRJS.

[72] Art. 151.4 LRJS.

[73] Arts. 151.5 y 151.6 LRJS. Véase también el desarrollo doctrinal en Blasco Pellicer, A., "El nuevo proceso de impugnación de actos administrativos…", op. cit., pp. 342-343.

[74] Art. 151.8 LRJS.

cuando el vicio sea formal y esencial y cause indefensión, procede la anulación con retroacción del procedimiento administrativo[75]. Esta técnica de retroacción —y no la nulidad absoluta— ha sido reafirmada por el Tribunal Supremo al enjuiciar actos de la TGSS, subrayando que los déficits de motivación llevan, como regla, a la anulabilidad con retroacción[76].

En materia cautelar, el artículo 152 LRJS permite al órgano judicial acordar, en cualquier estado del proceso, la suspensión del acto impugnado u otras medidas que aseguren la efectividad de la sentencia, cuando la ejecución pueda hacer perder su finalidad legítima[77]. La valoración integra los criterios clásicos de apariencia de buen derecho y peligro por la mora procesal, con ponderación de intereses públicos y privados, y con posibilidad de exigir caución cuando sea necesario. La doctrina ha destacado que este régimen cautelar está adaptado a la naturaleza finalista y garantista del proceso social, favoreciendo respuestas ágiles frente a actos administrativos con impacto inmediato en las relaciones de trabajo[78]. La tutela cautelar debe interpretarse de modo que no frustre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), evitando formalismos desproporcionados[79].

Por último, el artículo 152.2 LRJS establece un cauce urgente cuando se impugnan resoluciones administrativas que acuerdan la paralización de trabajos por riesgo grave e inminente, donde el juzgado debe oír a las partes y resolver sobre la suspensión, mantenimiento o modificación de la medida en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, con aportación de las actuaciones de la ITSS[80]. Se trata de un microprocedimiento de máxima celeridad orientado a proteger la salud y seguridad laboral sin sacrificar el control judicial, que la doctrina ha considerado una de las innovaciones más funcionales de la LRJS en esta materia[81].

3.4. Doctrina jurisprudencial: nulidad vs. anulabilidad

La distinción entre nulidad de pleno derecho y anulabilidad en la impugnación de actos administrativos no prestacionales (art. 151 LRJS) es decisiva, porque condiciona el alcance del control judicial y los efectos de la sentencia. El art. 151.9 LRJS prevé que el órgano judicial pueda declarar la inadmisibilidad, desestimar la demanda por conformidad a Derecho o estimarla por infracción del ordenamiento —incluida la desviación de poder—; y, cuando existan vicios formales esenciales con indefensión, ordenar la retroacción del procedimiento administrativo.

La doctrina de la Sala de lo Social ha asentado un criterio estable: la nulidad radical se reserva a supuestos cualificados (vulneración de derechos fundamentales, inexistencia o ilicitud del presupuesto habilitante; fraudes cualificados), mientras que los defectos de forma o de motivación se sancionan, por regla general, con la anulabilidad y retroacción para dictar nueva resolución motivada.

---

[75] Art. 151.9 LRJS.

[76] TS (Sala Tercera) Sentencia de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022, ECLI:ES:TS:2024:6053, FJ 5.º-6.º (confirma la anulabilidad con retroacción ante motivación insuficiente en alta de oficio TGSS).

[77] Art. 152.1 LRJS.

[78] Blasco Pellicer, A., op. cit., pp. 344-346 (régimen y criterios de las cautelares en el orden social); Rodríguez Escanciano, S., Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales…, op. cit., pp. 40-41.

[79] STC 185/1990, de 15 de noviembre de 1990, FJ 4.º (sobre interpretación pro tutela de las medidas cautelares).

[80] Art. 152.2 LRJS: resolución en 48 horas con audiencia y actuaciones de la ITSS.

[81] Blasco Pellicer, A., op. cit., pp. 344-346 (carácter expedito del art. 152.2 y compatibilidad con principios cautelares generales).

Un hito reciente, como ya mencionamos, es la STS (Sala Tercera) de 27 de noviembre de 2024, que, en un supuesto de alta de oficio de la TGSS con incidencia directa en la existencia de la relación laboral, reafirma la competencia del orden social y precisa que la insuficiencia de motivación del acto no conduce a la nulidad radical, sino a la anulación con retroacción para una nueva decisión administrativa debidamente motivada.

Como referencia, la STS (Sala Tercera) de 16 de noviembre de 2023, dictada en el marco de la revisión de actos declarativos de derechos (arts. 146-147 LRJS), declaró la nulidad por simulación fraudulenta en un alta laboral ficticia. Este pronunciamiento ilustra el uso excepcional de la nulidad absoluta ante fraudes que afectan al núcleo del derecho, pero no convierte el art. 151 en una vía de nulidad "automática"[82].

La incorporación expresa de la desviación de poder al catálogo de causas de estimación (art. 151.9 LRJS) proyecta en el proceso social una técnica propia del orden contencioso-administrativo, reforzando el control material de los fines de la actuación administrativa sin desnaturalizar la orientación garantista del proceso laboral.

Desde la doctrina científica se aboga por un uso prudente de la nulidad —para no vaciar de eficacia la actuación administrativa ni trasladar inseguridad a las relaciones laborales— y por la aplicación coherente del estándar de motivación suficiente como presupuesto de validez del acto, con la anulabilidad y retroacción como respuesta típica a los vicios formales que generen indefensión[83]. A su vez, se subraya que la recepción de la desviación de poder cohonesta el modelo de "jurisdicción social integral" sin mimetismos con la LJCA, integrando técnicas de control material orientadas a la tutela efectiva de derechos laborales[84].

En síntesis, la jurisprudencia social consolidada perfila un esquema claro: la nulidad absoluta para lesiones cualificadas o fraudes sustantivos y la anulabilidad con retroacción para vicios formales o de motivación que produzcan indefensión, todo ello con un control reforzado de la finalidad de los actos a través de la desviación de poder del art. 151.9 LRJS.

4. DISFUNCIONES: COLAPSO, LITIGIOSIDAD E INFRAUTILIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO

El diseño normativo de la LRJS (arts. 148-152) perseguía superar el *peregrinaje jurisdiccional* y garantizar una tutela eficaz frente a actos administrativos laborales y de Seguridad Social no prestacional. Sin embargo, la práctica revela una serie de disfunciones que comprometen la efectividad del modelo.

a) **Infrautilización del procedimiento de oficio.** Aunque el art. 148 LRJS habilita la iniciación a instancia de la **ITSS y a la Autoridad laboral**, este cauce se activa excepcionalmente. La doctrina ha advertido que la pasividad de las Administraciones legitimadas y la ausencia de cultura institucional en su promoción explican que el procedimiento se haya convertido

[82] TS (Sala Tercera), Sentencia de 16 de noviembre de 2023, rec. 458/2021, ECLI:ES:TS:2023:4972, FJ 3.º (referencia conceptual: revisión de actos declarativos, arts. 146-147 LRJS).

[83] Blasco Pellicer, A.: "El nuevo proceso de impugnación…", op. cit., pp. 345-350.

[84] Rodríguez Escanciano, S.: *Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 42-44.

en una vía residual, pese a su potencial para el control inmediato de situaciones de interés general[85].

b) **Sobrecarga de la modalidad de impugnación de actos administrativos.** En contraposición, la modalidad del art. 151 LRJS absorbe un volumen creciente de litigios: sanciones laborales, resoluciones de la TGSS sobre afiliación y encuadramiento, expedientes de regulación de empleo (ERTE/ERE) y actos en prevención de riesgos laborales. Este **desplazamiento desde la jurisdicción contencioso-administrativa** al orden social ha tensionado los juzgados de lo social, generando dilaciones incompatibles con la finalidad de celeridad y especialidad de la LRJS[86].

c) **Complejidad técnica y litigiosidad añadida.** El **agotamiento de la vía administrativa previa** (arts. 69-70 y 151.2 LRJS), la delimitación de **actos separables** y la interpretación judicial restrictiva sobre la **nulidad absoluta frente a la anulabilidad** (art. 151.9 LRJS) alimentan la litigiosidad. En particular, la retroacción de actuaciones, al anular actos por vicios de motivación o forma, genera en muchos casos un "doble litigio": repetición del procedimiento administrativo y nueva impugnación posterior. Este fenómeno compromete la seguridad jurídica y la economía procesal.

d) **Déficit de efectividad.** La consecuencia práctica es un **desequilibrio** ya que el procedimiento de oficio, idóneo para intervenir en situaciones estructurales o discriminaciones colectivas, permanece infrautilizado, mientras que la impugnación de actos administrativos acumula una litigiosidad creciente, con riesgo de colapso en la jurisdicción social. El resultado es un sistema procesal alejado de la finalidad proclamada en el **Preámbulo de la LRJS**, que buscaba unidad de jurisdicción y tutela integral especializada.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis efectuado en el presente trabajo pone de manifiesto que los arts. 148-152 LRJS articulan un diseño normativo **coherente y funcional** en términos competenciales, pero que en la práctica muestra déficits de efectividad. La distancia entre norma y aplicación práctica exige propuestas de *lege ferenda* orientadas a reequilibrar el sistema y a garantizar la tutela judicial especializada declarada en el Preámbulo de la LRJS.

En primer lugar, debe **reactivarse el procedimiento de oficio**. La legitimación prevista en el art. 148 LRJS resulta insuficiente frente a la magnitud de los conflictos colectivos y de los fraudes estructurales. Se propone ampliar la legitimación a organismos públicos especializados en igualdad y prevención de riesgos laborales, así como establecer criterios objetivos de iniciación que orienten su uso hacia situaciones de especial trascendencia social.

En segundo término, es necesario **simplificar la tramitación de la modalidad de impugnación** (arts. 151-152 LRJS). La práctica muestra un exceso de retroacciones derivadas de vicios formales subsanables, lo que provoca la reiteración de trámites y dilaciones innecesarias. Una reforma debería prever la posibilidad de que el órgano judicial ordene la complementación

[85] Blasco Pellicer, A., "El nuevo proceso de impugnación…", op. cit., pp. 345-347.
[86] Rodríguez Escanciano, S., *Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 38-40.

de motivación sin exigir la reapertura íntegra del procedimiento administrativo, siempre que se respete el derecho de defensa.

En tercer lugar, procede **consolidar la digitalización**. Los avances introducidos por el RDL 6/2023 y la LO 1/2025 solo serán efectivos si se garantiza la interoperabilidad real entre los sistemas de los órganos judiciales y los de la ITSS y la TGSS. La tutela urgente del art. 152.2 LRJS —resolución en 48 horas en casos de riesgo grave e inminente— depende directamente de esta modernización tecnológica.

Por último, se impone avanzar hacia una **jurisdicción social integral**, que atribuya al orden social todos los actos administrativos con incidencia inmediata en las relaciones laborales y de Seguridad Social no prestacional. Una cláusula de cierre competencial en favor de lo social reforzaría la coherencia del sistema, evitaría disfunciones interpretativas y consolidaría la finalidad de unidad de jurisdicción expresada en el Preámbulo de la LRJS.

En definitiva, las reformas de *lege ferenda* deben articularse en torno a cuatro ejes: **activar el oficio, simplificar la impugnación, digitalizar la gestión procesal y completar la integralidad competencial del orden social**. Solo de este modo será posible transformar un modelo formalmente sólido en un sistema materialmente eficaz para garantizar la tutela judicial efectiva en materia laboral y de Seguridad Social no prestacional.

6. BIBLIOGRAFÍA

Blasco Pellicer, Á., "El nuevo proceso de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social", en A. Blasco Pellicer / J. M. Goerlich (dirs.), *La reforma del proceso laboral. La nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Social*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, pp. 333-371.

Cavas Martínez, F. y Ferrando García, F. M., Las reformas del proceso laboral de 2023 y 2025 en España: una visión panorámica, *Noticias CIELO*, n.º 1, 2025, pp. 1-12.

Rodríguez Escanciano, S., Viejas y nuevas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo*, Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales, vol. 15, n.º 2*, 2025, pp. 1-81.

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 de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, n.º 474, 2023, pp. 13-36, doi: 10.51302/rtss.2023.3907.

Sicre Gilabert, F., "Las reclamaciones sobre la impugnación de actos administrativos en materia laboral, sindical, riesgos laborales y aquellos que correspondan en materia de Seguridad Social. El procedimiento de oficio derivado de las comunicaciones a la autoridad laboral", en A. Álvarez Alarcón (dir.) / Á. de Álvaro Montero (coord.), *Abogacía, graduados sociales y proceso laboral*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, pp. 507-532.

Tascón López, R., *El Proceso Social tras la reforma en aras de la eficiencia procesal y digital: crónica de una tarea inconclusa*, Revista Española de Derecho del Trabajo, n.º 275, 2024, pp. 49-93.