

Orden Jurisdiccional competente en materia prestacional.
Pronunciamiento sobre actos de encuadramiento y sus
consecuencias derivadas: los coeficientes reductores.
Comentario a la STS núm. 4218/2015 (Sala de lo Contencioso-
Administrativo), de dos de Octubre de dos mil quince (Id.
CENDOJ: 28079130042015100286)

Pronouncement on acts of straddle and the derivative
consequences: the coefficients reducers

FRANCISCO VILA TIERNO

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

MAGISTRADO (SUPL.) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

Resumen	Abstract
Se analiza en el presente estudio, la difícil delimitación entre los órdenes jurisdiccionales cuando se discute una cuestión relativa a Seguridad Social. Y aunque la ordenación mediante la LRJS –derivada de la distinción previa de la LOPJ entre jurisdicciones– había pretendido resolver tal controversia, lo cierto es que cuando entran en juego situaciones en las que acto administrativo y reconocimiento de prestaciones, no resulta clara esta distinción. Al análisis de esta materia competencial se destinan las siguientes líneas.	It is analyzed in the present study, the difficult delimiting among the jurisdictional orders when a question relative to National Health Service is discussed. And though the arrangement by means of the LRJS – derivative of the previous distinction of the LOPJ among jurisdictions – had tried to solve such a controversy, certainly the thing is that when they are situations in which administrative act and recognition of social security benefits, this distinction isn't completely clear. The following lines are destined to the analysis of this matter competencial.
Palabras clave	Keywords
Orden Jurisdiccional, competencia, Seguridad Social, actos administrativos, prestaciones sociales.	Jurisdictional Order, competence, National Health Service, administratives acts, social security benefits

1. PRECISIONES APRIORÍSTICAS

En principio, la redacción del art. 2 o) LRJS parece dejar manifiestamente claro que la competencia para conocer cuestiones relativas a materia prestacional se reserva al Orden Social. Sin embargo, no cabe hacer una lectura aislada de tal precepto, puesto que el mismo debe hacerse en relación con el art. 3 f) de la misma Ley. En este último, se relacionan que cuestiones litigiosas en materia de Seguridad Social están excluidas del conocimiento por este Orden Jurisdiccional.

El origen de esta distinción se encuentra en la propia Constitución Española. En este sentido, el art. 122 CE se refiere, de manera expresa, al mandato al legislador, mediante la LOPJ, para concretar la constitución y funcionamiento de los Tribunales, lo que, “según ha declarado el TC, en el significado de estos términos – «constitución de los Juzgados y

Tribunales» – se incluye la institución de los diversos órdenes y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso; es decir la determinación de cuántos y cuáles hayan de ser y los criterios básicos que fijen sus respectivas competencias”¹. Así, por tanto, las competencias que corresponden a los diferentes órganos judiciales, en relación a la materia, debe venir predeterminada por una Ley orgánica, que no es otra que la mencionada².

A ese mandato, obedece, precisamente, el art. 9 LOPJ, cuando, de manera respectiva, en sus apartados cuarto y quinto, delimitan el alcance del orden Contencioso-administrativo y del Social.

Bien es cierto, no obstante, que se tratan de cláusulas genéricas de atribución competencial que requieren su concreción. A estos efectos, será la Ley Ordinaria, en su caso, la LRJS, la que especifique, de manera más explícita, las competencias que se corresponden con la rama social del Derecho³. Y, en el marco de la misma, se incluye, obviamente, las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social.

El problema es que el funcionamiento de las Entidades Gestoras, en su condición de Administración Pública, se apoya sobre actos sujetos a Derecho Administrativo y que, en consecuencia, son susceptibles de impugnación mediante la correspondiente vía jurisdiccional (contencioso-administrativo)⁴.

Fruto de ello es la ya tradicional división del conocimiento, en ámbitos judiciales distintos, de asuntos relativos a Seguridad Social⁵. Y, precisamente, este “fraccionamiento”

¹ LASAOSA IRIGOYEN, E. “La extensión de la jurisdicción social en materia de seguridad social en el presente”. Revista española de Derecho del Trabajo num.159/2013 parte Estudios, Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2013. Cita al respecto: SSTC 224/1993, de 1 de julio (RTC 1993, 224), 254/1994, de 21 de septiembre (RTC 1994, 254) y 213/1996, de 19 de diciembre (RTC 1996, 213).

² Vid. al respecto, STC 198/1989, de 27 de noviembre.

³ Así, de manera extensa, en STC 121/2011, de 7 de julio: “es asimismo doctrina de este Tribunal que no toda la materia competencial debe estar residenciada en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Del propio art. 9 LOPJ puede deducirse que, siempre que se respete el diseño o la definición in abstracto que de cada uno de los órdenes jurisdiccionales haya efectuado el legislador orgánico, cabe que el legislador ordinario “concrete las materias objeto del conocimiento de tales órdenes” o “atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los enunciados genéricos de la LOPJ”, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas –ley orgánica y ley ordinaria– que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita (en el mismo sentido, STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3).

d) Del diseño anterior resulta un sistema en el que la Ley Orgánica del Poder Judicial establece los criterios generales de atribución y las leyes ordinarias concretan esos criterios en cada ámbito específico. Una función de concreción de los enunciados del art. 9 LOPJ que es cumplida primordialmente por las normas procesales de cabecera de los diferentes órdenes jurisdiccionales (Ley de enjuiciamiento civil, Ley de enjuiciamiento criminal, Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y Ley de procedimiento laboral), sin perjuicio de que pueda también llevarse a cabo en otras normas procesales”.

⁴ “En el art. 9.4 se opta por combinar dos requisitos cumulativos, uno de tipo subjetivo y otro formal: de un lado, que la reclamación impugne una actuación cuya autora haya sido la Administración; y del otro que la actuación discutida se halle sujeta al Derecho administrativo”: LASAOSA IRIGOYEN, E. Op. cit.

⁵ Fruto de este tradicional estado de la cuestión podemos remontarnos a artículos que venían discutiendo sobre el particular de acuerdo con la normativa anterior, vid. v.gr. CRUZ VILLALÓN, J: «El reparto de conocimiento jurisdiccional en materia de Seguridad Social», en VV. AA.: Problemas de delimitación de competencias entre el orden contencioso-administrativo y el orden social de relaciones laborales en el sector público, CGPJ, Madrid, 1993.

no siempre resulta pacífico, puesto que pueden suscitarse de manera habitual, dudas en cuanto al Orden Judicial competente.

En esta línea, dos son los elementos contrapuestos que parecen resolver esta controversia: por una parte, la materia objeto de debate y, por otra, el acto administrativo como determinante de la atribución competencial. Esto es, frente a un criterio estrictamente material se sitúa otro de naturaleza formal. De este modo, una cuestión objeto de debate judicial podría sustraerse del Orden Social, aun cuando se refiera a un supuesto relacionado con la Seguridad Social, si tiene su origen en un acto administrativo. Si bien, con los límites que la propia Ley establece, puesto que se arbitra esta exclusión aunque con un alcance reducido a las materias del citado art. 3 f) LRJS⁶.

Este es el esquema que puede trazarse, pero que se aplicaría, no de manera pacífica y, planteado para una situación que podríamos denominar simple. La complejidad se incrementa y se pone en duda la corrección de la solución planteada cuando la situación analizada es, sin embargo, de un contenido más extenso.

Tal es el caso, v.gr. de un acto administrativo que, sujeto a revisión en lo contencioso por estar expresamente incluido en la relación del art. 3 f) LRJS –por exclusión del Orden Social– y tener cabida en ámbito de la LJCA –definido en sus arts. 1 y 2–, resulten anudadas una serie de consecuencias de carácter prestacional, esto es, dentro del marco competencial de lo Social (art. 2 LRJS).

Las dudas que se suscitan son, por tanto, si la valoración judicial del acto administrativo implica de manera automática el reconocimiento de los efectos en la esfera de la Protección Social que le sean propios o, si por el contrario, una vez analizada la validez o eficacia del acto administrativo, correspondería a la jurisdicción Social el razonamiento sobre su aplicabilidad y alcance.

Precisamente a este debate responden tanto las siguientes líneas como la sentencia que aparece de inicio referenciada.

2. ANTECEDENTES DE HECHO

El objeto central y de fondo que se discute en este asunto es si un trabajador debía estar o no incluido en el Régimen Especial del Mar. Y, en este sentido, se parte de una Resolución de la Subdirección General de la Seguridad Social, de 10 de octubre de 2012, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina en Vigo, de 28 de junio de 2012, por la que se denegó la solicitud de encuadramiento del actor en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar. Los hechos que se describen son:

⁶ En este sentido: LASAOSA IRIGOYEN, E. Op. cit. Vid. tb. FERNÁNDEZ-MEJÍAS CAMPOS, M.T. “Novedades en el ámbito procesal de la Seguridad Social: La atribución al Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo de la impugnación de los actos de inscripción, afiliación, altas y bajas por la Ley núm. 52/2003 de 10 de diciembre, sobre disposiciones específicas en materia de seguridad social”. Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales num.14/2004 parte Comentario, Editorial Aranzadi, SA, Cizur Menor. 2004 (BIB 2004\1731).

-Prestación para empresas que suceden a la Empresa Estatal de Estiba y Desestiba

-tareas de las citadas empresas que coincide con esta actividad y con otras (p.ej. de carácter administrativo);

-identificación de funciones del trabajador con las propias de estiba y desestiba.

La conclusión, por tanto, en la sentencia que resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto contra dicha Resolución de 10 de octubre de 2012, es la reconocer la inscripción del solicitante en dicho Régimen.

Hasta ese punto, no se plantean mayores problemas, puesto que su conocimiento se desarrolla en la Jurisdicción Contenciosa-administrativa, a la que está expresamente atribuida. No obstante, el fallo de aquella sentencia indica lo siguiente:

“...anulamos dichos actos por ser contrarios a derecho, declarando el del actor a figurar encuadrado en dicho régimen especial, como estibador portuario, en los períodos referidos en el segundo fundamento de esta sentencia, a todos los efectos, incluida la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación...”

Y éste, solo éste, es el motivo sobre el que se apoya el Recurso de Casación que interpone la Administración recurrente.

Amparándose en el art. 88 LJCA se alega exceso de jurisdicción pues tal pronunciamiento estaría reservado a la Jurisdicción Social. Y para dar respuesta a tal cuestión, dedica la Sala de lo Contencioso del TS los Fundamentos Jurídicos cuarto y quinto –esencialmente el primero de los enumerados– de la resolución judicial ahora comentada. Una respuesta, digamos que no muy extensa, y que cuyo argumento principal es el nexo causa-efecto (entre encuadramiento en el Régimen Especial y aplicación automática de coeficientes), así como el haberse expresado previamente en este mismo sentido en sendas sentencias anteriores que señala expresamente como base de su argumentación jurídica.

Analicemos, por tanto, pros y contras.

3. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA RESOLVER EN MATERIA PRESTACIONAL COMO CONSECUENCIA DEL FALLO RESPECTO AL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ARGUMENTO DEFENDIDO EN LA RESOLUCIÓN ANALIZADA

El anteriormente citado fundamento jurídico cuarto resuelve en tres párrafos el problema planteado. En el primero de ellos, de forma taxativa e indubitada reconoce este Orden no debe entrar a conocer cuestiones expresamente atribuidas al Orden Social:

“nuestra Ley Jurisdiccional establece, en el artículo 3, una delimitación negativa de las cuestiones no atribuidas al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Excluyendo, en el apartado a), las cuestiones “expresamente” atribuidas al orden jurisdiccional social”.

En su segundo párrafo, se refiere al razonamiento de la recurrente que se apoya en la conexión entre el tema objeto de debate, los coeficientes reductores, y la regulación de las competencias que son reconocibles en el Orden Social, en concreto, en el marco del art. 2 o) LRJS.

“...Y el orden jurisdiccional social se rige al respecto por el artículo 2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, que atribuye, a juicio de la recurrente, a la citada jurisdicción la cuestión relativa a los coeficientes reductores, concretamente en el artículo 2,o), dentro de la extensa relación de “cuestiones litigiosas” que van del apartado a) hasta el apartado t), en la citada Ley”.

Antes de entrar en esta opción de un modo más amplio, sobre la que el Tribunal no llega a realizar un análisis en profundidad, parece preciso señalar que es desechada por el mismo, pero atendiendo a razones que no implican rebatir la misma, sino más bien, apoyarse de manera sutil en la conectividad de las materias, siendo una, precisamente consecuencia de la otra.

“...esa conclusión que expresa la recurrente, se opone a lo que recientemente viene declarando esta Sala Tercera. Así es, mediante Sentencia de 22 de abril de 2015 (recurso de casación nº 3314 / 2014), declaramos no haber lugar a la casación interpuesta por la Administración ahora recurrente, respecto de la impugnación de un auto dictado en ejecución de sentencia, que declaró que el encuadramiento lleva aparejada en ese caso la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación. Y en Sentencia de 7 de julio de 2014 (recurso de casación nº 3514 / 2012) declaramos la conexión esencial entre el encuadramiento y los mentados coeficientes reductores, cuando declaramos que «La razón de la exclusión del régimen especial obedece a la propia lógica del sistema pues la inclusión de un trabajador en el RETM, especialmente en cuanto al régimen de jubilación en virtud de los coeficientes reductores, se justifica por las especiales circunstancias relacionadas directamente con el trabajo marítimo y pesquero»”.

La construcción del Fallo de la Sentencia gira, como vemos, en torno a las dos referencias jurisprudenciales que se citan. Ello justifica que cualquier reflexión al respecto debe partir del examen en profundidad de las razones que aquéllas sustentaban para llegar a la conclusión que pretende reiterar ahora esta nueva sentencia judicial.

En primer término, respecto a la STS de 22 de abril de 2015, debe afirmarse que en la misma en ningún caso se entra a debatir directamente sobre esta cuestión. Es cierto que se discute si la resolución judicial recurrida se excede o no en su pronunciamiento al referirse a los coeficientes reductores, pero no por el hecho de que sea o no objeto de la jurisdicción contenciosa, sino por motivos completamente diversos.

Así, en el pronunciamiento judicial, en un principio, no se disponía nada sobre tales coeficientes, aun cuando el actor recibe una resolución favorable reconociendo su encuadramiento en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar por su condición de estibador portuario (coincide, en síntesis, con buena parte de lo analizado en la sentencia

ahora comentada). El actor, sin embargo, manifiesta su disconformidad con lo ejecutado y el órgano judicial, mediante Auto, reconoce la aplicación de aquellos. Ello atendiendo a dos razones: coincide con lo reclamado en el *petitum* de la demanda y entiende que ello se deriva del art. 1 c) RD 1311/2007.

En este sentido, mientras que la Administración recurrente entiende que se está decidiendo sobre hechos futuros cuya valoración corresponderá a la solicitud de jubilación que se solventaría, en su caso, por la jurisdicción Social, la sentencia resuelve en sentido contrario, si bien, sin llegar a entrar en uno de los motivos alegados. Vayamos por partes.

El recurso de la Administración se apoya en dos motivos distintos (tal y como se reflejan en el Antecedente de Hecho Cuarto de la Sentencia, reproducido en el fundamento jurídico 10º). El primero de ellos alude al art. 87.1 c) LJCA –aunque el recurrente de manera errónea como señala el Tribunal indica el 88.1 c)– por entender que el Auto dictado en ejecución resuelve cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta. Pero además, hay un segundo motivo al amparo del 88.1 a) LJCA, exactamente por las mismas razones que se invocan en la sentencia que ahora nos ocupa, esto es, por exceso de jurisdicción.

El Tribunal razona –y no discutimos ese razonamiento porque no constituye el objeto de nuestro análisis– que en el *petitum* de la demanda se pedía tanto el encuadramiento como la aplicación de los coeficientes reductores y la sentencia que obtiene el actor es favorable a todas sus pretensiones, entendiéndose que se incluye, por tanto, esta última pretensión también como satisfecha. A eso reduce el TS el objeto del debate en el recurso de casación, estimando, en consecuencia, sin mayores justificaciones, que no prospera el segundo motivo de impugnación⁷.

En este sentido, reduce el estado de la cuestión a un problema de congruencia, pero desestima la posibilidad de entrar a valorar el exceso de jurisdicción. Todo ello resulta de especial relevancia, por cuanto que ahora se invoca para el fallo de la presente sentencia el pronunciamiento previo de aquélla.

No obstante, no existe un paralelismo entre ellas. Ciertamente es que si la Sala se ha pronunciado en un determinado sentido debería motivar un cambio en la apreciación y, por ende, un Fallo diferenciado. Y cierto es que se tratan de situaciones análogas. Pero no es menos cierto que lo debatido se aborda desde enfoques netamente diferenciados. Aquella sentencia, en lo coincidente con la presente, parte de un auto que reconocía lo esencial para la resolución judicial más reciente: la conexión entre encuadramiento y coeficientes de reducción. Pero mientras que en la actual resolución se dice que no prosperó la casación contra dicho Auto, lo que no se dice es que la razón para ello es el reconocimiento de que el Fallo debe ejecutarse de manera exacta, de acuerdo a lo pedido por el actor y teniendo presente el objeto de la Litis en el proceso. Precisamente como se indica que sí fue objeto de petición desde el inicio por el demandante y en esos términos precisos, y la sentencia es

⁷ Literalmente: “Conforme a lo expuesto se inadmite el motivo de casación del artículo 88.1.a) de la LJCA” sin que se añadan argumentos distintos a lo ya expresado.

favorable a tal petición, corresponde su ejecución en sus justos términos. Pero para nada se entra a dilucidar si ello corresponde a uno u otro Orden Jurisdiccional.

La sentencia más reciente –de 2 de octubre de 2015 y ahora analizada–, sin embargo, no trata sobre la exactitud o no de lo ejecutado, sino que entra de lleno y de forma directa sobre la posibilidad de incluir en el fallo un pronunciamiento sobre los coeficientes reductores. Esto es, algo que ni de lejos se había planteado la anterior sentencia. Que ni se plantea, ni valora, ni reflexiona. Y es que aquella, insistimos, tiene su origen en una sentencia que aplica de manera automática esa conexión encuadramiento-coeficientes –y, mientras que eso es cuestionado por la recurrente, en Tribunal prefiere obviar ese extremo en favor de argumentos que le parecen de mayor trascendencia–. Esto significa que ahora se discute propiamente si existe o no exceso de jurisdicción. Un debate que no puede cerrarse por la aplicación de un precedente que es inexistente.

Ya puede resultar significativo que la invocada STS de 22 de abril de 2015 no afrontara este planteamiento, pero más aún que ahora se resuelva al amparo de aquélla entendiendo que ello estaba expresamente resuelto –cuando no lo estaba–.

Pero es más, el argumento sustantivo sobre el que se sustentaba la sentencia entonces recurrida, es la estricta interpretación del art. 1 c) RD 1311/2007 que, a la sazón, se limita a indicar entre los beneficiarios de la aplicación de los coeficientes reductores en el Régimen Especial del Mar a los Estibadores Portuarios, así como el porcentaje aplicable⁸. De ahí que se derive su automaticidad es algo, cuanto menos, cuestionable.

Refiriéndonos, por otra parte, a la también invocada Sentencia de 7 de julio de 2014, no parece que la misma sea determinante para atribuir la competencia a la jurisdicción contenciosa –en materia prestacional, concretamente de acceso a la pensión de jubilación– cuando ésta resuelve sobre la impugnación del acto administrativo relativo al encuadramiento en el Régimen Especial del Mar. Y es que la misma, reitera la conexión entre encuadramiento y coeficientes reductores, lo que resulta un hecho incontrovertido, pero del que no cabe deducir, de manera directa, mayores conclusiones, y menos aún la competencia que por ley corresponde a otra jurisdicción⁹.

⁸ Art. 1 c) RD 1311/2007: “Estibadores portuarios. Trabajos correspondientes a las actividades que integran el servicio portuario básico de carga, estiba, desestiba, descarga y transbordo de mercancías, relacionadas en el artículo 85.1 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, o en el correspondiente de la legislación vigente en cada momento: 0,30.

A los efectos previstos en este real decreto se considera estibador portuario al trabajador que preste sus servicios por cuenta y bajo la dependencia de una empresa estibadora, así como al que preste sus servicios a través de una sociedad estatal de estiba y desestiba, o entidad que la sustituya, de acuerdo con el artículo 2.1.h) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, o al definido como tal en la legislación vigente en el período correspondiente, cuando realice los trabajos especificados en el párrafo anterior”.

⁹ Esta sentencia resuelve excluir a un trabajador del Régimen Especial del Mar por entender que las tareas desarrolladas por el mismo no se correspondían con las propias de la Estiba y Desestiba y, únicamente, de manera incidental en su fundamento jurídico noveno, al hilo de la argumentación jurídica para el fallo, dispone que “Teniendo en cuenta lo expuesto y valorando lo certificado por la empresa, cabe entender que el demandante en la instancia, en efecto, realizaba labores de dirección y coordinación de tareas de estiba y desestiba, incluso in situ, pero no ejecutaba directamente tareas de estiba y desestiba, carga y descarga y trasbordo. Una cosa es, por tanto, (...)”

En síntesis, el TS en la Sentencia ahora analizada, se pretende concluir si la Jurisdicción Contenciosa puede resolver un tema en materia prestacional por su conexión con el acto administrativo. Para ello se apoya en dos sentencias previas que se refieren al encuadramiento de trabajadores que realizan labores relacionadas con la Estiba y Desestiba de Buques, pero en ninguna de ellas se introducen criterios suficientes para entender que cabe tal posibilidad. Siendo el mayor argumento que la Sala de lo Contencioso ya se había pronunciado con anterioridad en esos mismos términos y, a falta, concretamente de esos precedentes, no parece que existan elementos sólidos para mantener tal conclusión.

En cualquier caso, es preciso discernir cuales son los razonamientos para defender, si cabe, que la competencia se reserva en ese punto a la Jurisdicción Social.

4. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL PARA ESTA MATERIA

Ya se ha invocado con anterioridad la aplicación de los arts. 2 y 3 de la LRJS. Frente a estos, podría justificarse, sea por economía procesal, sea por evitar el llamado peregrinaje jurisdiccional y al amparo de las propias normas adjetivas que la resolución anudada de dos cuestiones que son claramente conexas, en virtud de lo cual si el conocimiento de la que supone el origen del hecho causante se atribuye al orden contencioso, este se reserva, en el mismo proceso, un pronunciamiento sobre la segunda, no de forma separada, sino como la propia consecuencia de la anterior.

No obstante, doctrina y jurisprudencia han intentado ser explícitos al separar las competencias propias de uno y otro Orden de manera que aquello que es estrictamente Seguridad Social está al margen de la jurisdicción contenciosa¹⁰.

En este difícil propósito, resulta absolutamente clarificadora la STS (Sala de lo Social) de 10 diciembre 2014 (RJ\2014\6771), porque repasa de un modo detallado los lindes actuales entre jurisdicciones. Como primer elemento de referencia, se pone de manifiesto que la LRJS abandona criterios basados únicamente en la propia naturaleza del acto.

Y es que se determina que son “*los Juzgados y Tribunales del orden social quienes tienen asignado legalmente, en desarrollo del art. 9.5 LOPJ el conocimiento, como regla, de todas “las reclamaciones en materia de Seguridad Social” incluido el control jurisdiccional de los actos de las Administraciones públicas (entre ellas, la Administración de la Seguridad Social), singulares o plurales (no las disposiciones generales -art. 3.a LRJS) 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, dejando aparte el control de los actos prestacionales que igualmente le incumbe (arg. ex arts. 1, 2.0 y 2.f LRJS)”*”.

quien ejecuta la labor propia del estibador, su concreta labor, y otra quien la dirige y coordina. La razón de la exclusión del régimen especial obedece a la propia lógica del sistema pues la inclusión de un trabajador en el RETM, especialmente en cuanto al régimen de jubilación en virtud de los coeficientes reductores, se justifica por las especiales circunstancias relacionadas directamente con el trabajo marítimo y pesquero”. Pero en ningún momento entra a valorar a que Jurisdicción compete decidir sobre la aplicación de los coeficientes reductores.

¹⁰ Vid. al respecto, v.gr. ORELLANA CANO, A. M. “Las competencias en materia de Seguridad Social en la ley reguladora de la jurisdicción social”, Revista del Ministerio de Empleo y SS, núm. 99, 2012, págs. 131-157.

De este modo, las excepciones a esa regla general están tasadas y su interpretación debe ser restrictiva y, en este punto, nos interesa señalar que las reseñadas en el art. 3 f) LRJS, son las que, en materia de Seguridad Social quedarían sujetas al Orden Contencioso.

Así, debe entenderse, insiste el TS, que de *“la aplicación de la normativa y de los principios expuestos... se constituye, como regla, a los Juzgados y Tribunales del orden social como los competentes para el control jurisdiccional de los actos de la Administración de la Seguridad Social, especialmente en materia prestacional”*.

Idea que queda reforzada en los mismos términos por el pronunciamiento del TS a través del Auto de 24 de septiembre de 2014.¹¹

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones al análisis de la sentencia se resumen en dos opiniones doctrinales que han resuelto la materia. Así, en este orden:

a) Como se ha manifestado, *“en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS), a través de la cual se atribuye a la jurisdicción social la función de garantía de los derechos en las relaciones de trabajo, así como en el proceso social, unificando competencias que, con anterioridad, estaban divididas en órdenes jurisdiccionales diferentes. Por ello, en lo que afecta a la Seguridad Social, la LRJS atribuye a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de las pretensiones que, entre otras materias, versen sobre las prestaciones de la Seguridad Social, así como de las impugnaciones de las actuaciones de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades y funciones que incidan en tales prestaciones.*

En base a esa atribución genérica a favor del orden jurisdiccional social, para el TS, como regla general, han de ser los jueces y Tribunales de dicho orden

¹¹ En el mismo, como ha tenido ocasión de comentar la doctrina, “ante las... posibles interpretaciones del apartado f) del artículo 3º LRJS, el TS, se inclina por... atribuir la competencia controvertida al orden jurisdiccional social, considerando que la LRJS efectúa, con carácter general, una atribución a dicho orden de las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, por lo 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”; PANIZO ROBLES, J.A y PRESA GARCÍA-LÓPEZ, R. “El TS resuelve ante qué jurisdicción se resuelven las demandas sobre infracciones en materia de afiliación/alta en el Régimen General de la Seguridad Social (Auto del TS de 24 de septiembre de 2014)”. Revista de Información Laboral num.10/2014 parte Art. Doctrinal, LEX NOVA, Valladolid. 2014. Atiende el Auto a un asunto que no se corresponde exactamente con la materia ahora analizada, pero sirve a título de ejemplo para señalar como se separa entre ambas jurisdicciones atendiendo al carácter del objeto de la impugnación. En relación al particular añaden: *“Siguiendo la doctrina fijada por el TS, aunque las demandas que se sustancien contra resoluciones administrativas referentes a la afiliación, altas y bajas de trabajadores en la Seguridad Social (cuyo conocimiento en el ámbito judicial corresponde al 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 las materias mencionadas 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. En sentido contrario, y de estar presente cualquiera de estas circunstancias, la competencia sobre la impugnación de las actas de infracción entraría en la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo”*.

quienes tengan asignado el conocimiento de todas las reclamaciones en materia de prestaciones de Seguridad Social, incluido el control de los actos de la Administración de la Seguridad Social, ya que las excepciones a esta atribución general han de estar tasadas legalmente (como sucede con los actos de gestión recaudatoria) y, asimismo, deben ser objeto de una interpretación estricta, siguiendo, entre otras, la doctrina reciente que viene aplicándola Sala Especial de Conflictos de la Competencia del TS –Auto de 24 septiembre 2014, conflicto 16/2014–”¹²

De todo ello, debe concluirse que, sea cuál sea el argumento esgrimido, y dada la prioridad que se da a la Jurisdicción Social para el conocimiento en materia de Prestaciones de Seguridad Social, no parece, por más que vaya conectado a un acto de los expresamente relacionados en el art. 3 f) LRJS, que pueda atribuirse su enjuiciamiento al Orden Contencioso-administrativo, puesto todo aquello que tenga naturaleza prestacional, se ha reservado, de manera exclusiva a aquélla.

b) Ciertamente es, que no obstante, los problemas no se han eliminado, como puede suceder en los supuestos en los que el acto de encuadramiento se encuentre unido a otro que “*incide en el ámbito protector o de cobertura; en tales casos podría producirse un desgajamiento en el régimen procesal de dos actos conectados que derivan de un mismo hecho, de forma que, el acto de afiliación habría de impugnarse ante el orden contencioso-administrativo previa la interposición del recurso de alzada, mientras que el acto por el que se reconozca o deniegue el derecho a la prestación correspondiente, habría de impugnarse ante el orden social previa la interposición de la correspondiente reclamación previa, por lo que, se produciría una división de la contienda y desvanecimiento del principio de economía procesal que bien pudiera haberse evitado si el legislador hubiera acometido una delimitación más precisa y detallada de tales situaciones, articulando excepciones a la regla general. No obstante, tales situaciones pueden ser salvadas mediante el mecanismo procesal de las cuestiones prejudiciales*”¹³.

Poco más habría que añadir...

¹² PANIZO ROBLES, J.A. “Si la Administración de la Seguridad Social me practica en la pensión unos embargos o retenciones de forma inadecuada ¿a quién recorro? El Tribunal Supremo nos da la solución (STS de 10 diciembre 2014 [JUR 2015, 59961])”. Revista de Información Laboral num.3/2015 parte Art. Doctrinal, LEX NOVA, Valladolid. 2015, publicación on line (BIB 2015\529).

¹³ FERNÁNDEZ-MEJÍAS CAMPOS, M.T. Op. cit.