

Manuel Alonso Olea  
y Yolanda Sánchez-Urán Azaña (\*)

# Impugnación judicial de los actos de la Administración de la Seguridad Social

*SUMARIO:* I. Introducción. II. Administración de la Seguridad Social. Delimitación. 1. Los entes (o Administraciones) institucionales de la Seguridad Social. III. Extensión de la jurisdicción social en materia de Seguridad Social. 1. Pleitos de Seguridad Social: regla general. 2. Reglas específicas. IV. Límites de la jurisdicción social en materia de Seguridad Social. 1. Actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo en materia de Seguridad Social. 2. Gestión recaudatoria de la Seguridad Social. V. Privilegios de los órganos de la Administración Pública en los pleitos de Seguridad Social. 1. Reclamación administrativa previa en materia de Seguridad Social. 2. Revisión por las Entidades Gestoras de sus actos declarativos de derechos. 3. Privilegios de la Administración Pública en los recursos en materia de Seguridad Social.

## I. INTRODUCCION

Introducción en un doble sentido; por un lado, para fijar la materia que se va a tratar; por otro, para exponer, siquiera brevemente, los episodios normativos (1) que han precedido a la actual Ley de Procedimiento Laboral, aprobada por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril (en adelante LPL).

Comenzando por esto último, la disposición adicional 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (6/1985, de 1 de julio; en adelante LOPJ) autorizaba al Gobierno que, en el plazo de un año a contar desde su entrada en vigor (el 2 de julio de 1985, conforme a su disposición final

---

(\*) Profesor Emérito y Profesora Ayudante, respectivamente, de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho, UCM.

(1) Detalladamente, ALONSO OLEA, M., «Una tarea inconclusa: la Ley de Procedimiento Laboral» y «Nota sobre el Orden jurisdiccional social en la transición entre plantas», ambos en *REDT*, núms. 34 y 37, 1988 y 1989, pp. 237 y ss., y 37 y ss., respectivamente.

única), aprobara un nuevo texto refundido de la LPL (conforme a CE, arts. 85 y 82.2 y 5) en «el que se contengan las modificaciones derivadas de la legislación posterior a la misma y se regularicen, aclaren y armonicen los textos legales refundidos».

El plazo de un año transcurrió sin que el Gobierno dictase el texto refundido, y sin que ya lo pudiese dictar, puesto que la legislación delegada está sometida a plazo preclusivo, según la interpretación sostenida por el Tribunal Constitucional (en adelante, TCo) (2), el Tribunal Central de Trabajo (en adelante, TCT) (3) y la doctrina más autorizada (4).

Los episodios normativos que a partir de ese momento se produjeron fueron los siguientes:

1.º Aprobación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial en cumplimiento de LOPJ, disp. adicional primera, 1) como paso previo y necesario para la promulgación de una nueva LPL, en la que se introdujesen las modificaciones derivadas de la LOPJ (básicamente, nueva organización de los órganos judiciales del orden social y competencias de los mismos).

2.º Aprobación de la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases de Procedimiento Laboral (en adelante, LBPL), por la que se autorizaba al Gobierno (art. 1.º) a que en el plazo de un año dictase una nueva LPL; la autorización, por tanto, ya no fue para refundir (CE, art. 82.5), sino para desarrollar unas bases (CE, art. 82.4).

La LBPL constaba de dos artículos: el 1.º, dividido en las 41 bases que el texto articulado debe desarrollar; el 2.º, de vigencia inmediata, modificó los artículos 153 y 166 de la LPL de 1980 (recursos de suplicación y de casación) y regulaba cuestiones de derecho transitorio en tanto no fuese aprobado el nuevo texto articulado.

3.º Promulgación del Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la nueva LPL.

En cuanto a la materia a tratar, no nos proponemos un estudio pormenorizado del ámbito de la jurisdicción del orden social o, si se prefiere, de la materia «contenciosa social» diseñada por la nueva LPL; exclusivamente nos vamos a referir a aquellas pretensiones de los beneficiarios del sistema de Seguridad Social dirigidas contra actos de la Administración Pública, que tengan su fundamento material en nor-

(2) STCo. 49/1983, de 1 de junio (BOE de 17 de junio).

(3) SCT de 10 de julio de 1984 (Arz. 6234).

(4) En este sentido, VALDÉS DAL-RE, «La nueva planta de la jurisdicción del orden laboral», en REDT, núm. 28, 1986, pp. 498-487; opinión compartida por ALONSO OLEA, M., «Una tarea inconclusa...», *cit.*, p. 245; ALONSO OLEA, M., y BARREIRO GONZÁLEZ, G., *El Estatuto de los Trabajadores. Texto actualizado, jurisprudencia y comentarios*; Ed. Civitas, Madrid, 1987, pp. 28 y 383.

mas del Derecho de la Seguridad Social, intentando resaltar las modificaciones más importantes que la LPL ha introducido.

## II. ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL. DELIMITACION

Si entendemos por servicio público aquel «servicio técnico, prestado al público, de manera regular y constante por una organización pública para satisfacer una necesidad colectiva, bajo la dirección y control de la Administración Pública, que ha asumido formalmente la responsabilidad última de su prestación» (5), parece indudable que puede otorgarse a la Seguridad Social ese carácter; lo que confirma la lectura de la CE, art. 41: «los Poderes Públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...».

Corresponde, pues, a la Administración Pública («los Poderes Públicos») a que se refiere el texto constitucional, la organización, gestión, control inspección de este servicio público.

La Ley General de Seguridad Social (en adelante, LSS), aprobada por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, especifica quién es la Administración pública por excelencia en materia de Seguridad Social, así como las funciones atribuidas a la misma como responsable del funcionamiento del sistema; en este sentido, afirma que «corresponde al Estado la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social» (art. 3.1), a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 4., 5 y 6), en adelante, MTSS.

Si a ello añadimos la descentralización funcional que, en materia de administración y gestión de la Seguridad Social, se ha producido a través del Capítulo VII, Título Primero de la LSS, modificado por RDL 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la seguridad social, la salud y el empleo (en adelante, DLGI), y la organización territorial del Estado establecida por la CE (arts. 137 y ss.), el esquema de las Administraciones Públicas de la Seguridad Social a los efectos de nuestro estudio quedaría completo.

---

(5) FERNÁNDEZ, T. R., «Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social», en *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*; IELSS, Madrid, 1984, p. 35.

## 1. LOS ENTES (O ADMINISTRACIONES) INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 (en adelante, LEEA) configura los que denomina Organismos autónomos (o entidades estatales autónomas o entes institucionales) como administraciones creadas por el Estado, a quienes se encomienda, «en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo» (art. 2.º), actuando sometidos a la tutela del Estado, a través de los «departamentos ministeriales a que están adscritos, los cuales tendrán, con relación a ellos, las funciones que [...] les correspondan según las disposiciones de carácter especial por las que cada uno de ellos se rija» (art. 8.º).

Por su parte, la LSS y el DLGI encomiendan la gestión y administración de los servicios de la Seguridad Social a las denominadas *ENTIDADES GESTORAS* (DLGI, art. 1.1), a las que se califica como «Entidades de Derecho Público» (LSS, art. 39), instituidas y tuteladas por el Estado, que ejerce sobre ellas, a través de los departamentos ministeriales a que quedan adscritas, funciones de control administrativo y económico-financiero (art. 38 y ss. LSS). Estas entidades son las siguientes:

— Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), adscrito al MTSS, que tiene encomendada la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema (DLGI, art. 1.1.1).

— Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, a quien corresponde la administración y gestión de los servicios sanitarios (DLGI, art. 1.1.2).

— Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSSERSO), adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales, que tiene a su cargo la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (DLGI, art. 1.1.3) y, según el RD 1856/1979, de 30 de julio, modificado por RD 1433/1985, de 1 de agosto, «ejercerá su acción orientada fundamentalmente hacia los colectivos de la tercera edad, minusválidos físicos y psíquicos, población marginada...».

Conforme a los caracteres que las normas de Seguridad Social otorgan a estos Organismos, y pese a estar excluidas expresamente de la LEEA (art. 5.º), es indudable su calificación como «entidades estatales autónomas» (6) y, por tanto, Administraciones Públicas de la Seguridad Social (7).

(6) ALONSO OLEA, M., y TORTUERO PLAZA, J. L., *Instituciones de Seguridad Social*; 12.ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1990, p. 374.

(7) FERNÁNDEZ, T. R., *op. ult. cit.*, pp. 36 y 37; en el mismo sentido, PALOMAR OLMEDA, A., «El procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social», en *REDT*, núm. 37, 1989, p. 80.

Con la mención de las Entidades Gestoras, sin embargo, la lista de entes institucionales de la Seguridad Social no queda completa; a ella hay que añadir otras entidades que, si bien formalmente, no reciben esta denominación, pueden ser calificadas, conforme a la función que desempeñan, como Organismos públicos autónomos. Nos referimos a:

— Tesorería General de la Seguridad Social (TGS), adscrita al MTSS, a quien el DLGI atribuye el carácter de Servicio Común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia (disp. adic. segunda), que tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos, los servicios de recaudación de ingresos y pago de las obligaciones del sistema y, conforme al RD 1314/1984, de 20 de junio, las competencias sobre inscripción de empresas y afiliación, altas y bajas de trabajadores.

— Instituto Nacional de Empleo (INEM), adscrito al MTSS (Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales), al que el DLGI califica como «Organismo autónomo administrativo» dotado de personalidad jurídica propia (art. 5.º) y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo (art. 21) —en adelante, LPD—, denomina «Entidad Gestora». Corresponde a este Instituto, en materia de Seguridad Social, «gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo y declarar el reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones...» (LPD, art. 21).

Repárese en que conforme a CE art. 149.1.17, es competencia exclusiva del Estado el «régimen económico de la Seguridad Social», lo que impone límites muy fuertes a la «ejecución de los servicios» que, según el propio precepto, puede ser asumida por las Comunidades Autónomas. El tema ha sido abordado por una importante y creciente sentencia del Tribunal Constitucional (7a).

### III. EXTENSION DE LA JURISDICCION SOCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

El ámbito sustantivo del orden jurisdiccional social frente a los demás órdenes jurisdiccionales o, lo que es lo mismo, la materia contenciosa social, aparece delimitada en LPL, art. 1., que establece la regla general de atribución jurisdiccional de asuntos. Conforme a dicho precepto, y utilizando una expresión ya tradicional (LPL de 1980, art. 1.;

---

(7a) Sentencia 124/1989, de 21 de junio; comentario en M. ALONSO OLEA, *Jurisprudencia Constitucional de Trabajo y Seguridad Social*, tomo VII, Madrid, «Civitas», 1990 (ref. 416, pp. 380-388). También, véase MARTÍN PUEBLA, E.: «Claves para la gestión descentralizada de la Seguridad Social. A propósito de la sentencia del TC 124/1989, de 7 de julio», en *AL*, núm. 28, 1990; págs. 249 y ss.

LBPL, base 1.ª 1), corresponde a los órganos jurisdiccionales sociales el conocimiento «de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho en conflictos tanto individuales como colectivos» (LPL, art. 1.); es decir, de aquellas pretensiones que tengan su fundamento jurídico material en el «ordenamiento social sustantivo» (8).

Esta rama social del Derecho u ordenamiento social sustantivo está formado por el Derecho del Trabajo, en sentido estricto, y el Derecho de la Seguridad Social, lo que en materia de jurisdicción significa que el orden jurisdiccional social conocerá, como regla general, de los pleitos de trabajo y de los pleitos de Seguridad Social (LPL, art. 2).

El ámbito material de la jurisdicción social no queda delimitado totalmente con la regla general que establece la LPL, art. 1, sino que, además, hay que tener en cuenta, por un lado, las reglas específicas de atribución jurisdiccional que enumera LPL, art. 2 (hasta 15 supuestos); precepto que acaba con una cláusula abierta del siguiente tenor: «cualesquiera otras cuestiones que les sean atribuidas por normas con *rango de Ley*», quedando así despejada la duda planteada respecto a la LBPL, que utilizaba la expresión «legalmente», y la LPL de 1980, que hablaba de «disposiciones legales», acerca de si era necesaria o no una ley formal para ampliar —o restringir— la materia contenciosa social.

Por otro, reglas que establecen excepciones o límites de la jurisdicción social, relativas a materias que bien pudieran entenderse comprendidas dentro de la expresión genérica «rama social» del Derecho (art. 3).

## 1. PLEITOS DE SEGURIDAD SOCIAL: REGLA GENERAL

Se puede partir de la afirmación de que el Derecho de la Seguridad Social (unido al Derecho del Trabajo) y el Derecho Procesal del Trabajo son coextensos (9), es decir, que todos los «pleitos» de Seguridad Social (en la terminología de la LPL de 1980), o lo que es lo mismo, todas aquellas pretensiones que tengan como fundamento jurídico material normas de Seguridad Social, se atribuyen a los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional social; este es el sentido que hay que otorgar a la regla general de atribución jurisdiccional de asuntos relativos a la Seguridad Social que aparece en el artículo 2 LPL, conforme al cual «los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las

(8) MONTOYA MELGAR, A., «El ámbito sustantivo del Orden Social de la Jurisdicción y la Ley 7/1989, de Bases de Procedimiento Laboral», en *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo en Homenaje al profesor Manuel Alonso Olea*; MTSS, Madrid, 1990, p. 147.

(9) ALONSO OLEA, M., «El ámbito de la jurisdicción social», en *La reforma del Procedimiento Laboral*, coord. por ALARCÓN CARACUEL, M. R.; ed. Marcial Pons; Madrid, 1989; p. 82.

cuestiones litigiosas que se promuevan: [...] b). En *materia* de Seguridad Social...».

Se trata, por tanto, de atribución jurisdiccional *ratione materiae*; es esta la determinante de la jurisdicción, no la «calidad del sujeto», pese a que en la mayoría de los casos se trata de reclamaciones de los beneficiarios del sistema de Seguridad Social contra los Organismos públicos o entidades estatales autónomas (INSS; INSALUD; INSERSO; TGS; INEM) que tienen encomendada la administración y gestión de la Seguridad Social. En principio, por tanto, y como regla general, pese al carácter de Administración Pública de una de las partes procesales no se modifica la atribución jurisdiccional en favor de los Jueces y Tribunales del orden contencioso-administrativo.

## 2. REGLAS ESPECÍFICAS

La «materia de Seguridad Social» a que genéricamente se refiere el artículo 2.º LPL ha sido acotada por el Tribunal Supremo (en adelante TS), que, en Sentencia de la Sala de conflictos jurisdiccionales de 23 de noviembre de 1987 (Arz. 8720), ha afirmado «que se ha de entender como de la competencia de los Tribunales de orden jurisdiccional social cuando implique reconocimiento o denegación de derechos por los Organismos de la Seguridad Social»; derechos que, básicamente, se refieren a la «existencia, contenido y alcance de las *prestaciones* de la Seguridad Social» (STS-Sala de conflictos jurisdiccionales, de 23-XI-1987, Arz. 8721).

Conforme a esta jurisprudencia, la LPL de 1990 especifica determinadas materias que, encuadrables dentro de la expresión genérica «prestaciones de Seguridad Social», habían suscitado dudas en la anterior. Aunque, en la mayoría de los casos, se trata de supuestos que doctrina y jurisprudencia habían entendido atribuidos al orden jurisdiccional social, pese al silencio de la norma procesal laboral. Estos supuestos son los siguientes:

a) Prestaciones por *desempleo*. La Ley Básica de Empleo, de 8 de octubre de 1980, y la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo (en adelante, LPD) disociaron estas prestaciones del tronco de la Seguridad Social, planteándose así la cuestión de si los litigios sobre esta materia debían ser atribuidos a la jurisdicción social.

La LPL de 1980 no resolvió expresamente esta duda, pero dejó abierta una posible atribución legal específica, conforme al artículo 1.7 (los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de ([...] todas aquellas cuestiones litigiosas en las que de manera expresa le atribuyan competencia las disposiciones legales...), que la LPD asumió; en

efecto, su artículo 31 dispone que «las decisiones del INEM relativas al reconocimiento, denegación, suspensión o extinción de cualquiera de las prestaciones por desempleo, serán recurribles ante la jurisdicción laboral» (9 bis).

Esta atribución legal específica a favor de los Jueces y Tribunales sociales ha sido recogida por la actual LPL, cuyo artículo 2.º dispone que «los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan [...] en materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo».

b) Seguridad Social «voluntaria» (10), de mejora de la protección obligatoria y mínima que otorgan los regímenes general y especiales del sistema de Seguridad Social, prevista en las LSS (arts. 21 y 181-185).

Estas mejoras voluntarias directas puede asumirlas el empresario (LSS, art. 182), o bien por propia iniciativa (o a través de un convenio colectivo impropio), incorporándose a los respectivos contratos de trabajo, o bien a través de la negociación colectiva; en cualquiera de estos supuestos, costeadas a su «exclusivo cargo» (LSS, art. 182), puede gestionarlas directamente o concertarlas (LSS, art. 183) con: la Entidad Gestora de la Seguridad Social (INSS); Mutualidades Libres de Previsión social (reguladas por la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado); fundaciones laborales (reguladas por el D. 446/1961, de 16 de marzo), compañías mercantiles de seguros; y, conforme a la Ley 8/1987, de 8 de junio, a través de los Planes de Pensiones, en su modalidad de «sistema de empleo», cuyo promotor puede ser, entre otros, el empresario.

Para conocer de los pleitos que se susciten en esta materia es competente, según jurisprudencia inconcusa (11), la jurisdicción social, aunque la mejora voluntaria se haya concertado con una compañía mercantil de seguros; la LPL actual recoge esta doctrina jurisprudencial, mantiene la regulación de la norma procesal precedente respecto a las

---

(9 bis) Por Auto de 24 de noviembre de 1989, la Sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Valencia planteó conflicto de competencia ante el TS, para que su Sala especial de Conflictos Jurisdiccionales se pronuncie acerca de si el conocimiento de las pretensiones sobre solicitud de la *modalidad de pago único*, realizada conjuntamente con el reconocimiento de la prestación por desempleo (art. 3.º.2 del Real Decreto 1044/85, de 19 de junio, que regula el abono de la prestación en su modalidad de pago único por el valor actual del importe), corresponde a la Jurisdicción de lo Social o a la de lo Contencioso-Administrativo.

Para los antecedentes que dieron lugar al planteamiento del conflicto, véase DOLZ LAGO, M. J.: «Las prestaciones de desempleo en la modalidad de pago único: otro supuesto de concurrencia jurisdiccional Contencioso-administrativa y Social», en *AL*, núm. 15, 1990; págs. 179 y ss.

(10) Detalladamente, AONSO OLEA, M., y TORTUERO PLAZA, J. L., *Instituciones...*, cit., pp. 495 y ss.

(11) Así, SSCT de 28 de marzo de 1984; STS de 8 de junio de 1984, 12 de junio de 1986. Ultimamente, STS (Social), de 5-VII-1988 (Art. 5.757).

Mutualidades y especifica los supuestos de la LSS, artículo 183.

En efecto, conforme al artículo 2, «Los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan:

c) En la aplicación de los sistemas de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social, incluidos los planes de pensiones y contratos de seguro, siempre que su causa derive de un contrato de trabajo o convenio colectivo.

d) Entre los asociados y las mutualidades, así como entre las fundaciones laborales o entre éstas y sus beneficiarios sobre cumplimiento, existencia o declaración de sus obligaciones específicas y derechos de carácter patrimonial, relacionados con los fines y obligaciones propios de estas Entidades».

c) *Asistencia Social*, aproximación adicional ésta al ideal de cobertura previsto en CE, artículo 41: «Los Poderes Públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...».

La administración y gestión de las prestaciones asistenciales y los servicios sociales (el de minusválidos y el de pensionistas o personas en la tercera edad), previstos en la LSS (arts. 20,1,d; 24, 25, 36 y 37), corresponden a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (las primeras, al INSS y al INSALUD; los servicios sociales, al INSERSO) y, pese a la desafortunada redacción de la LSS, artículo 36 («Las decisiones de... [las Entidades Gestoras]... en materia de asistencia social no podrán ser objeto de recurso alguno en vía administrativa ni jurisdiccional»), es obvio que tales decisiones, conforme a la CE, art. 24.1, son recurribles ante los órganos jurisdiccionales competentes, según de antiguo vienen declarando doctrina y jurisprudencia; en esta materia, desde luego, los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional social.

Conviene mencionar que en la actualidad existe un Proyecto de Ley de Pensiones no contributivas (BOCG, Serie A, núm. 1, de 22 de diciembre de 1989) (12), que «estructura un sistema de protección asistencial universalizada y de derecho estricto en el seno del sistema de Seguridad Social» (13); protección, por tanto, que puede obtener cualquier ciudadano que demuestre su estado de necesidad o, lo que es lo mismo, carezca de rentas suficientes, aunque no haya cotizado previamente al sistema de Seguridad Social y realizado un trabajo por cuenta propia o ajena.

(12) El 11 de mayo de 1990 se ha publicado en el BOCG el Informe emitido por la Ponencia del Congreso relativo al Proyecto de Ley.

(13) ALONSO OLEA, M., y TORTUERO PLAZA, J. L.: *Instituciones...*, cit., p. 510; también RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., «Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social», en *RL*, núm. 16, 1988; pp. 1 y ss.

La gestión de las prestaciones previstas en el Proyecto de Ley se atribuye a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social; concretamente, para invalidez y jubilación, la competencia recaerá en el INSS, adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales o, en su caso, en «las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes, a las que hubiesen sido transferidos los servicios del referido Organismo» (disp. adic. cuarta del Proyecto); el riesgo familiar —protección a la familia— se gestionará directamente (tanto en su modalidad contributiva como en la no contributiva, parece) por el INSS (art. 3 del proyecto).

Incardinadas estas prestaciones en el sistema de Seguridad Social, los pleitos que surjan en esta materia se han de atribuir a los órganos jurisdiccionales del orden social, pese al silencio que guarda la actual LPL.

#### IV. LIMITES DE LA JURISDICCION SOCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Como expusimos más arriba, la regla general de atribución de materias de Seguridad Social al orden jurisdiccional social ha de ser completada con los límites o excepciones que la LPL traza.

Los límites que en materia de Seguridad Social se establecen son los siguientes, según redacción de la LPL, artículo 3:

— «Las pretensiones que versen sobre la impugnación de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo en materia laboral» o, añadimos, en materia de Seguridad Social.

— «Las resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria o, en su caso, por las Entidades Gestoras en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta».

##### 1. ACTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SUJETOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Con esta expresión, también utilizada en la LBPL (Base primera, 3) se refiere la Ley, parece, a aquellos actos *ad extra* de las Administraciones Públicas dictados en materia de Seguridad Social que pueden ser calificados como actos puramente administrativos o actos administrativos en sentido propio.

Se confirma, por tanto, la regla general de atribución jurisdiccional: no basta que exista un acto dictado por una Administración Pública (calidad del sujeto); es necesario, además, que el mismo se refie-

ra a materia propia del Derecho Administrativo, aunque el asunto mediato del que trae su causa sea la «relación jurídica de prestación», si se nos permite la expresión, de la Seguridad Social.

El ejemplo típico de lo que se acaba de exponer lo constituye la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social (en adelante, LIS), en la que se recogen, entre otras, las infracciones que en materia de Seguridad Social (referentes a la denominada relación jurídica de Seguridad Social y a las prestaciones del sistema, específicamente a las de desempleo), pueden cometer los beneficiarios del sistema, acompañadas de su correspondiente sanción (Cap. VI de la LIS).

Que la materia de fondo es de Seguridad Social, no cabe duda; pero la regulación de las infracciones y de las sanciones es «claramente administrativa, y no cabe otorgar otro carácter a la LIS» (14); así, en materia de desempleo, se regulan las sanciones que pueden suspender o extinguir el derecho a las prestaciones (art. 46) por infracciones de los beneficiarios (art. 30) y que son impuestas por órganos de la Administración Pública en ejercicio de la potestad sancionadora que les es propia (la Entidad Gestora de la Seguridad Social, si la infracción es leve o grave, y la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, si la infracción es muy grave (LIS, art. 46,4).

En este sentido, según había declarado la jurisprudencia, corresponde al orden jurisdiccional social «el conocimiento y resolución de las decisiones que suspendan o extingan el derecho a las prestaciones por desempleo cuando la suspensión o extinción declarada no constituyan sanciones derivadas de infracciones laborales punibles imputadas a los trabajadores, ya que en estos supuestos [...] su imposición es atribución de los órganos de la administración y la impugnación judicial de los acuerdos [...] adoptados por éstos competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, con exclusión de la del orden social» (SCT, 5 de noviembre de 1984, Arz. 8396) (15).

## 2. GESTIÓN RECAUDATORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Al estudiar los límites de la jurisdicción social en esta materia, debemos distinguir dos supuestos, conforme a LPL, artículo 3:

- a) Recaudación ejecutiva o ejecuciones en vía de apremio.
- b) Impugnación de los actos de gestión recaudatoria dictados por la TGS o, en su caso, por las Entidades gestoras en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta.

(14) ALONSO OLEA, M., «El ámbito de la jurisdicción...», cit., p.

(15) En el mismo sentido, SCT 15 de julio de 1985 (Arz. 4967), con cita de otras muchas; últimamente STS, Sala Contencioso-Administrativa, de 21 de diciembre de 1988 (Arz. 9641).

a) *Recaudación ejecutiva*.—La LPL de 1980 (art. 1.6), atribuía a la jurisdicción de trabajo «las ejecuciones en vía de apremio derivadas del incumplimiento de las obligaciones respecto a la Seguridad Social».

La Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social atribuyó la gestión recaudatoria, tanto voluntaria como ejecutiva, a la TGS, pero autorizó conciertos temporales con entes públicos o privados, entre ellos, las Magistraturas de Trabajo, que fueron confirmados por la disp. transit. tercera de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 y sucesivas Leyes de Presupuestos (1986, 1987, 1988 y 1989).

Esta competencia «administrativa» de las Magistraturas de Trabajo (hoy Juzgados de lo Social) desapareció con el RD 716/1986, de 7 de marzo, *Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social* (en adelante, RGR), que atribuyó la competencia exclusiva a la TGS, sin perjuicio de los conciertos que estimase convenientes con entes públicos o privados entre los que ya no figuran las Magistraturas de Trabajo (art. 2.2); la LBPL, para hacer efectivo lo previsto en dicho Reglamento, ordena (disp. transitoria 1.<sup>a</sup>) a los Juzgados de lo Social que reintegren «a la TGS, a partir del 1 de enero de 1990, las certificaciones de descubierto por débitos a la Seguridad Social y, en su caso, las actas de liquidación de cuotas, cualquiera que sea el estado en que las mismas se encuentren, a efectos de que se inicie o continúe su ejecución por la TGS o por otros órganos de carácter administrativo», a través del procedimiento de apremio que se regula en el RGR (Título III, arts. 97 y ss.).

b) *Impugnación de los actos de gestión recaudatoria*.—Conforme al RGR (Título IV, arts. 185 y ss.) los actos de gestión recaudatoria dictados por la TGS (16) son impugnables, en vía administrativa, mediante recurso de reposición ante la misma Entidad Gestora y reclamación económico-administrativa (arts. 188 y 189).

Agotada la vía administrativa, queda expedita la vía jurisdiccional, sobre la que nada dice el RGR, planteándose, por tanto, la cuestión de si la impugnación de tales actos en esta vía debía hacerse ante la jurisdicción social o ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La duda fue resuelta pronto por el TS (17), que atribuyó a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensio-

---

(16) Son actos de gestión recaudatoria, entre otros, los siguientes (conforme al RGR); a) notificación de descubierto de cuotas; b) requerimiento de cuotas; c) actas de liquidación; d) certificaciones de descubierto; e) providencias de embargo; f) embargo de bienes; g) enajenación de bienes embargados.

Cf. PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H., «La jurisdicción competente para conocer de la impugnación de los actos en materia de recaudación de la Seguridad Social. Análisis de una controversia», en RSS, núm. 32, 1986, pp. 65 y ss.

(17) La doctrina jurisprudencial se inició por dos Autos de la Sala especial de conflictos de 4 de mayo de 1986; doctrina confirmada a partir de entonces por múltiples sentencias. Últimamente, STS (Sala de Conflictos) de 17-XI-1989.

nes o litigios que se produjesen en esta materia, usando para ello razonamiento «razonable, aunque de no excesivamente claro fundamento» (18).

Así, la STS, de 23 de noviembre de 1987 (Arz. 8721) diferencia la actividad recaudatoria de la Seguridad Social y la actividad prestacional que viene obligada a atender en razón de su específica función; según el razonamiento del que se está hablando, los actos de recaudación son, para el TS, actos administrativos en sentido propio, es decir, «actos producidos por una Administración Pública que actúa en posición preponderante y en uso de sus potestades directamente derivadas de la soberanía estatal y aplicando normas pertenecientes al Derecho Público», aunque la materia de fondo sea de Derecho de la Seguridad Social (18 bis). Si ello es así, parece que los actos de recaudación podrían incluirse en el supuesto contemplado en LPL, art. 3, a): actos de las Administraciones Públicas sujetos al derecho administrativo en materia de Seguridad Social.

Existen, por el contrario, otras sentencias del TS (19) en las que la atribución de esta materia a la jurisdicción contencioso-administrativa se basa en el simple hecho de la intervención de la Administración Pública en estos actos; se trata, según STS, Social, de 23 de junio de 1989 (Arz. 4836), de «la decisión de una Administración Pública» (la TGS, como «órgano de la Administración institucional del Estado»). Parece, por tanto, que es «la calidad del sujeto» la determinante de la jurisdicción.

Sea cual fuere el fundamento que se tenga por mejor, la opción jurisprudencial fue recogida por la LBPL (Base primera, 3) y por la LPL actual (art. 3, b).

2. En materia de gestión recaudatoria, según doctrina jurisprudencial más reciente, es competente también la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se impugnan actos de liquidación practicados por la Entidad Gestora sobre «capital coste necesario para proceder al pago de la pensión y no se discute la obligación de consignar ese capital» (STS, social, de 20 de julio de 1989. Arz. 5885).

3. La LPL se refiere, también, como límite de la jurisdicción de lo social, a «las resoluciones dictadas... por las Entidades Gestoras en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta» (art. 3, b).

Se ha de entender por «cuotas de recaudación conjunta» (que, según STCo, 124/1989, de 7 de julio, no son recursos de la Seguridad Social) las siguientes:

(18) ALONSO OLEA, M., y TORTUERO PLAZA, J. L., «Instituciones...»; cit., p. 423.

(18 bis) Recientemente, también, STS (Social) de 23-X-1989 (Art. 7.309).

(19) STS, Social, de 18 de febrero de 1988 (Arz. 739); 29 de febrero de 1988 (Arz. 963).

- Las aportaciones de las empresas al Fondo de Garantía Salarial.
- Las de formación profesional (gestionada por el MTSS).
- Las cuotas de desempleo (gestionado por el INEM).

Repárese en que, conforme al RD 1314/1984, de 20 de junio, sobre estructura y competencias de la TGS (art. 1), corresponde a la misma: *m*) «La recaudación de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquélla se efectúe conjuntamente con la de las cuotas de la Seguridad Social».

## V. PRIVILEGIOS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PLEITOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Aun cuando la «calidad del sujeto» no es la determinante de la jurisdicción del orden social, la LPL, no obstante, otorga determinados privilegios a los órganos de las Administraciones Públicas que intervienen como demandados en los procesos de Seguridad Social, es decir, en aquellos cuyo objeto son pretensiones fundadas en normas jurídico-materiales de Seguridad Social. En efecto, la situación procesal de los órganos de la Administración Pública en estos pleitos difiere grandemente de la de las partes privadas.

### 1. RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La LPL prevé como actividad preprocesal previa, o requisitos previos para la tramitación de los procesos «sociales», la conciliación y la reclamación administrativa; procedimientos alternativos según cual sea el sujeto demandado.

La conciliación previa (con las excepciones previstas en LPL, art. 64) es obligatoria en los procesos en los que sean parte, como demandante y demandado, sujetos privados; si ésta tiene lugar y el resultado es positivo, se plasma normalmente en una transacción (Código Civil, art. 1809). Por el contrario, la reclamación administrativa previa a la vía judicial es obligatoria en los procesos en que se demanda a entes públicos (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Organismos Autónomos, dependientes de los mismos; LPL, art. 69.1), a cuyo conocimiento y decisión se somete previamente el objeto de la pretensión; no se trata de obtener un acuerdo entre las partes, pues a la Administración Pública le está prohibida la transacción.

Por tanto, los sujetos privados (normalmente beneficiarios), demandantes en los pleitos de Seguridad Social, han de interponer reclama-

ción previa ante la Entidad Gestora o la TGS (LPL, art. 71), cuyos rasgos más destacados en la actual LPL son los siguientes:

a) Es un trámite obligatorio en *todos* los pleitos de Seguridad Social, aunque «se invoque la lesión de un derecho fundamental» (LPL, art. 138) y aunque se trate, parece, a diferencia de la LPL de 1980, de procesos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los que no se discutan temas referentes a invalidez permanente.

b) Puede entenderse como excepción a un planteamiento formal de esta reclamación el supuesto que no exista un acuerdo o resolución inicial de la Entidad (LPL, art. 71.3); la solicitud del interesado pidiendo que se dicte resolución tiene el «valor de reclamación previa».

c) La LPL impone un principio de congruencia entre la reclamación administrativa previa y el proceso.

Las dudas que había originado el uso de este principio durante la vigencia de la LPL de 1980 (20) es, tal vez, la razón de la regulación más detallada que intenta la actual LPL; en este sentido, se pueden distinguir dos supuestos:

Si la parte demandada (Entidad Gestora o TGS) contesta a la reclamación previa, la congruencia debe darse entre lo pedido en la misma y lo pedido en vía judicial (no se admiten, dice la LPL, variaciones «sustanciales» de tiempo, cantidad o conceptos; art. 72.1); y, en virtud de la igualdad procesal de las partes, extiende la LPL el requisito de la congruencia al demandado en vía administrativa, de tal forma que en el proceso tampoco pueden variar sustancialmente aquellas alegaciones esgrimidas por él en la reclamación para denegar la petición objeto del proceso.

Si la entidad demandada no ha contestado a la reclamación previa, la congruencia refiere al expediente administrativo (de ahí que haya de remitirse por la Entidad Gestora o TGS al Juzgado de lo social; LPL, art. 141); por tanto, no se pueden traer a juicio «hechos» diferentes a aquellos en los en que se basó la resolución del expediente (LPL, art. 72.3), salvo que los mismos se hayan producido con posterioridad.

---

(20) Detalladamente, con un estudio jurisprudencial exhaustivo, ALONSO OLEA, M., y MINAMBRES PUIG, C., *Derecho Procesal del Trabajo*; 5.ª ed., actualizada; ed. Civitas; Madrid, 1989, pp. 184-186.

## 2. REVISIÓN POR LAS ENTIDADES GESTORAS DE SUS ACTOS DECLARATIVOS DE DERECHOS

Según una jurisprudencia consolidada (21), las Entidades Gestoras y la TGS no pueden revisar por sí mismas, en perjuicio de los beneficiarios, sus actos declarativos de derechos.

La LPL (art. 144) recoge esta jurisprudencia y exige, como regla general, la revisión en vía judicial de estos actos a través de los Juzgados de lo social; esta revisión, sometida a un plazo de prescripción de cinco años, habrá de solicitarse mediante demandas de la Entidad pública dirigida contra el beneficiario (art. 144.1).

La regla general de revisión judicial tiene varias excepciones, que habían sido previstas por la jurisprudencia. Por tanto, las Entidades Gestoras y la TGS pueden reformar *in peius* sus propios actos (art. 144.2) cuando:

- Se trate de rectificar errores de hecho o materiales y aritméticos.
- La revocación esté motivada por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario.

## 3. PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS RECURSOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Conforme a LPL, art. 188.1.c), procederá el recurso de su aplicación ante la Sala de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas: «en los procesos que versen sobre reconocimiento o denegación del derecho a obtener prestaciones de la Seguridad Social, incluidas las de desempleo, así como sobre el grado de invalidez aplicable».

En estos supuestos, la posición de los Entes Gestores y la TGS difiere esencialmente de la propia de los sujetos privados. En efecto, la LPL establece las siguientes diferencias según sea uno u otro sujeto el recurrente:

1.º El beneficiario del régimen público de la Seguridad Social ha de depositar (salvo que tuviere reconocido el beneficio de justicia gratuita —LPL, art. 25) una cantidad fija de 25.000 pesetas para poder interponer recurso de suplicación.

Por el contrario, si el recurrente es una Entidad Gestora o la TGS, está exento de constituir dicho depósito (LPL, art. 226.4).

(21) Así, SSCT, de 22 de enero de 1985 (Arz. 372), 14 de septiembre de 1985 (Arz. 5153), 23 de noviembre de 1985 (Arz. 6416) y 27 de noviembre de 1986 (Arz. 12601).

2.º Además, para que pueda recurrir el sujeto privado responsable, condenado en la sentencia, junto a ese depósito fijo ha de consignar en la TGS el capital importe de la prestación declarada en el fallo, con objeto de abonarla a los beneficiarios durante la sustanciación del recurso (LPL, art. 191.2); ingreso del que, parece, no está exento aunque se disfrute del beneficio de justicia gratuita.

Pero si el condenado recurrente es una Entidad Gestora, sí está exento del ingreso (LPL, art. 191,4); basta en este caso la presentación del Certificado acreditativo de que comienza el abono de la prestación y que lo proseguirá puntualmente durante la tramitación del recurso.

