



universidad
de león



**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2023 / 2024**

**APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS DE
COMPETENCIA ENTRE EL ORDEN
JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**APPROACH TO THE CONFLICTS OF
COMPETENCE BETWEEN THE SOCIAL AND
CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE
JURISDICTION**

MÁSTER EN ABOGACÍA Y PROCURA

AUTOR/A: D. JOAQUÍN MARTÍNEZ ÁLVAREZ

TUTOR/A: D. PEDRO ÁLVAREZ SÁNCHEZ DE MOVELLÁN

ÍNDICE

ÍNDICE	2
ÍNDICE DE TABLAS	4
ABREVIATURAS	5
RESUMEN	6
ABSTRACT	7
OBJETO DEL TRABAJO	8
METODOLOGÍA	10
APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	13
I. INTRODUCCIÓN DE LA CUESTIÓN	13
1. <i>Relevancia práctica y teórica</i>	13
2. <i>Los órdenes jurisdiccionales</i>	16
2.1 ORIGEN Y FUNDAMENTO	17
2.2 NOCIONES GENERALES DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL	19
3. <i>Los conflictos de competencia o entre órdenes jurisdiccionales</i>	21
3.1 CONCEPTO	22
3.2 EL CONCRETO TRATAMIENTO LEGAL DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA	24
a. Procedimiento	24
b. La Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo	28
II. LA RELACIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL CONTENCIOSO	32
1. <i>Breve repaso histórico a la tradicional conflictividad entre el orden social y el contencioso</i>	33
2. <i>La actual distribución competencial entre el orden social y el contencioso</i>	39

2.1 CONFIGURACIÓN VIGENTE A LA LUZ DE LA LEY 29/1998 REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	41
2.2 CONFIGURACIÓN VIGENTE A LA LUZ DE LA LEY 36/2011 REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL	45
2.3 LA “ZONA GRIS”: PRINCIPALES MATERIAS OBJETO DE CONFLICTO	48
a. Convocatorias, adjudicaciones y extinciones de empleo público: ejemplo de volatilidad en los criterios de atribución	50
b. Actos de encuadramiento de la TGSS: ejemplo de materia indubitada en la teoría, pero conflictiva en la práctica	53
c. Procesos de estabilización de empleo público: ejemplo de complejidad por el elevado número de nociones y matices a conjugar	54
3. Crítica al reparto competencial entre el orden social y el contencioso	57
CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	65
ANEXO DE JURISPRUDENCIA	70

ÍNDICE DE TABLAS

Gráfica 1: *Resoluciones de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del TS por año y órdenes* _____ 16

Gráfica 2: *Número de conflictos de competencia planteados ante la Sala Especial del TS por año* _____ 30

Gráfica 3: *Conflictos entre el orden social y el C-A por razón de la materia. Años 2021 – 2023* _____ 48

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
ATS	Auto del Tribunal Supremo
C-A	Contencioso – administrativo
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
ECLI	<i>European Case Law Identifier</i>
ERE	Expediente de Regulación de Empleo
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se
LISOS	aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
LJCA 1956	Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa
LJCA 1998	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa
LO	Ley Orgánica
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LRJS	Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social
Pág.	Página
Págs.	Páginas
RAE	Real Academia Española
Rec.	Recurso
Ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TFM	Trabajo de Fin de Máster
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se
TREBEP	aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
TS	Tribunal Supremo

RESUMEN

La Jurisdicción ordinaria del Estado español se organiza en cuatro órdenes jurisdiccionales, lo que obliga a realizar un reparto de competencias entre los mismos. En esta labor, hasta cierto punto inevitable es la aparición de “zonas grises”, ámbitos limítrofes integrados por cuestiones litigiosas cuya atribución al conocimiento de los órganos jurisdiccionales de uno u otro orden es puesta en duda en la práctica forense. Surgen así los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales, como institución prevista para dar respuesta a estas materias fronterizas.

En nuestro vigente ordenamiento jurídico constitucional, sucede que la relación competencial que se ha mostrado más conflictiva es la que vincula al orden social con el orden contencioso-administrativo, abocando a los justiciables a un auténtico “peregrinaje jurisdiccional” en el ejercicio de determinadas pretensiones que se han ido sometiendo a oscuros y vacilantes criterios de atribución, poniendo con ello en jaque el debido principio de seguridad jurídica y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pilares de todo Estado de Derecho que se precie. Se estudia en esta obra, con visión crítica, la actual configuración jurídico-positiva de la competencia genérica del orden social y del orden contencioso, analizando asimismo las principales materias objeto de conflicto.

Palabras clave: órdenes jurisdiccionales, competencia genérica, conflictos de competencia, Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, criterios de atribución, seguridad jurídica, orden social, orden contencioso-administrativo, empleo público.

ABSTRACT

The Ordinary Courts of the Spanish State are organized into four Jurisdictional Orders, what forces to conduct a competence distribution among them. In this task, the appearance of “grey zones” is, to some extent, unavoidable, bordering fields built into litigious issues which assignment to the knowledge of the Courts of one or another Order is questioned at the judicial practice. Thus, conflicts of competence among Jurisdictional Orders emerge as an envisaged institution expected to respond these bordering subjects.

In our current constitutional legal system, the competence relationship which has showed as the most problematic is the one that links the Labour Courts with the Contentious-administrative Tribunals, leading the citizens to an authentic “jurisdictional pilgrimage” in the exercise of certain claims which have been subjected to dark and hesitant assignment criteria, thwarting the due principle of legal certainty and the fundamental right to proper judicial protection, pillars of the rule of law. This work has the goal to study, with a critical look, the current legal configuration of the Labour Courts and Administrative Courts generic competence, analysing the main problematic subjects as well.

Keywords: Jurisdictional Orders, generic competence, conflicts of competence, *Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo*, assignment criteria, legal certainty, Labour Courts, Contentious-administrative Courts, public employment.

OBJETO DEL TRABAJO

Nuestra Jurisdicción ordinaria se estructura en cuatro órdenes jurisdiccionales que se corresponden con cuatro ramas jurídico-sustantivas de común aceptación: Derecho civil, Derecho penal, Derecho Contencioso-administrativo y Derecho social. Hecha dicha división de naturaleza meramente organizativa – pues la Jurisdicción es única en todo Estado de Derecho no federal –, pero estrictamente necesaria por razones de eficiencia y especialización, deviene imprescindible delimitar el ámbito de conocimiento propio de cada orden.

Esta labor de diferenciación de la competencia genérica de cada uno de los órdenes jurisdiccionales es en absoluto inocua para el adecuado funcionamiento de la Administración de Justicia, pudiendo un mal desempeño de nuestro legislador – en un primer momento de configuración de los criterios legales de atribución de competencia – y de nuestro órganos jurisdiccionales – en una segunda fase de interpretación y aplicación de dichos criterios – comprometer gravemente el principio de seguridad jurídica y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En efecto, exigencia intrínseca a tal principio y tal derecho es, por un lado, que los justiciables puedan tener un conocimiento cierto y anticipado de ante qué orden jurisdiccional deben dirigir el ejercicio de una determinada pretensión, y que, por otra parte, dicho conocimiento se tenga en base a criterios de atribución unificados y dotados de cierta estabilidad en el tiempo. Se trata en definitiva de evitar que sobre una misma institución, situación o relación jurídica llevada a pleito se pronuncien órganos jurisdiccionales pertenecientes a distintos órdenes y que, por ende, resuelvan – con frecuencia de manera contradictoria – en aplicación de diferente normativa sustantiva y procesal.

En este contexto, nos encontramos con la noción de los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales, construcción prevista por nuestro ordenamiento para dar respuesta a todos aquellos supuestos en que dos órganos jurisdiccionales incardinados en distintos órdenes ambicionan o rehúsan el enjuiciamiento de un determinado asunto, mecanismo a cuya cabeza se halla la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, como órgano encargado de ofrecer solución satisfactoria a tales

conflictos. Así las cosas, ocurre que desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 y la configuración general de la competencia genérica de los cuatro órdenes jurisdiccionales a manos de la LO del Poder Judicial de 1985, las indicadas situaciones en que dos órganos jurisdiccionales de diferentes órdenes ambicionan o rehúsan el conocimiento de una misma *litis* han venido aconteciendo principalmente entre órganos del orden jurisdiccional social y del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Este trabajo se dedica, precisamente, al examen de la acuciada conflictividad existente entre lo Social y lo Contencioso. Partiendo del estudio del significado y finalidad de los órdenes jurisdiccionales y de los conflictos de competencia, y a través del análisis de la precedente y actual regulación positiva de la competencia genérica de uno y otro orden, así como atendiendo a los diversos pronunciamientos que han ido emanando de la referida Sala Especial del Tribunal Supremo; intentaremos ahondar en la comprensión de cuáles son las principales materias controvertidas y de cuáles son las elementales causas que conducen a que la relación competencial entre el orden social y el orden contencioso sea, con mucho, la que más conflictos de competencia suscita en la práctica forense. Con ello, estaremos en disposición de valorar en qué medida se trata de un problema evitable y cuáles son las críticas y posibles soluciones a articular de cara a mejorar la coyuntura.

Entendemos que la problemática y objetivos expuestos son de evidente relevancia, tanto práctica como teórica, por lo que habrá de concernir a los estudiosos del Derecho al igual que a los operadores jurídicos – y, por tanto, de doble interés para quien se atreva a ser ambas cosas –. Muy especialmente, encuadrado el presente TFM en la titulación de Máster Universitario en Abogacía, consideramos que su detallado objeto posee una directa aplicación práctica en el ejercicio profesional del abogado, sobre todo del que se dedique a la rama social y/o administrativa del Derecho, para quien un conocimiento preciso de los criterios de atribución de competencia al orden social y al contencioso le permitirá evitar desagradables sorpresas.

METODOLOGÍA

Como ya manifesté en el TFG, solo lidiando con dificultades innecesarias o gozando de una notable dosis de suerte puede pretenderse alcanzar una meta sin método u orden alguno. No deseando malgastar energías en lo primero ni tampoco queriendo confiar temerariamente en lo segundo, para la consecución del objeto planteado en el apartado precedente se ha seguido, lógicamente, una metodología.

La confección de esta metodología que ahora nos ocupa se ha realizado tomando como obvia referencia la que en su día se siguió para la elaboración del TFG del Grado en Derecho, manteniendo aquellos pasos y elementos que me resultaron de provecho y modificando aquellos otros que se acabaron mostrando ineficientes. El fruto de ello considero que ha sido más que satisfactorio, permitiéndome preparar el TFM con mucha más fluidez y soltura de la que pude disfrutar en la realización del TFG, lo que, por lo demás, atribuyo también a la mayor experiencia con la que he podido afrontar la presente obra.

De manera esquemática, la metodología pautada ha sido la siguiente:

Elección de tema y tutor: justamente, una de las decisiones que me resultó positiva para la elaboración del TFG y que, por ende, he mantenido en el presente TFM fue la relativa a la elección del tutor, designación que también se ha visto motivada por la comodidad que supone repetir el proceso de confección de un estudio como el presente con una persona que conoce mi forma de trabajar, mi ritmo, gustos y estilo; al mismo tiempo de ser yo sabedor de su seriedad, rigor, flexibilidad y predisposición a la hora de ayudarme y guiarme en esta tarea. Tanto ha sido así mi preferencia de permanecer bajo la misma tutela que puede decirse que el trámite de selección de tema y tutor lo he realizado en el orden que seguramente sea el inverso al habitual, es decir, primero he confirmado la posibilidad de que me volviese a tutorizar el mismo docente y solo después he pensado en una temática que se adaptase al ámbito del Área de Derecho procesal.

Por lo que respecta a la elección del tema, solicité consejo al despacho profesional al que espero incorporarme a la finalización del Máster para que me sugiriesen una materia que, entroncada en el campo del Derecho procesal, les estuviese resultando de interés y relevancia en la práctica forense cotidiana, ya que en todo momento mi intención ha sido orientar el presente TFM a un análisis que me pudiese repercutir favorablemente en mi más inminente futuro como abogado. Con este proceder, la primera propuesta que se me hizo fue, con ciertos matices, la escogida, pues para mi contento se trataba de una institución jurídica perfectamente definida y sobre la que existía sobrada bibliografía como para realizar un solvente y no muy rebuscado trabajo.

Esbozo de la estructura de la Parte Central del trabajo: elegido el tema y el tutor para este TFM, y por recomendación de este último, el siguiente paso a dar igualmente se decidió que fuese el mismo que se tomó en la confección del TFG, pues sigo considerando que es una estrategia que permite fácilmente ordenar las ideas y establecer una primigenia estructura sobre la que iniciar el desarrollo de la obra.

En efecto, esbozar un primer índice de la Parte Central del TFM – aunque sea de forma decididamente improvisada y provisional – me proporcionó una base sobre la que comenzar la búsqueda de bibliografía, tanto de doctrina como de jurisprudencia, e ir así documentando aun de modo superficial cada uno de los puntos o apartados en torno a los cuales quería desenvolver el TFM. Asimismo, este proceder me permitió apreciar ya en una fase temprana del estudio – lo que siempre es preferible – qué cuestiones o aspectos concretos iban a ser más laboriosos de exponer y, por el contrario, qué otros gozaban para mí de una mayor facilidad en su explicación; suprimiendo e incorporando en consonancia epígrafes a ese índice primitivo hasta terminar obteniendo la estructura que luce en las siguientes páginas.

Recopilación de fuentes bibliográficas y de jurisprudencia: como acabo de mencionar, sobre la base de dicho boceto de índice se inició la búsqueda de doctrina y jurisprudencia en que apoyar tal pretendido esqueleto del TFM. Es en este punto donde

se introdujeron las principales novedades frente a la metodología seguida en su día en el TFG, cambios diversos que pueden resumirse fundamentalmente en dos:

- ❖ Primeramente, por la especial situación personal que dimana de la circunstancia de haber empezado el Máster Universitario en Abogacía en el mes de febrero de 2023 – es decir, por el segundo cuatrimestre de clases, teniendo que simultanear en el corriente curso académico 2023/2024 la impartición de las asignaturas del primer cuatrimestre aún pendiente con las Prácticas Externas, más la elaboración del presente TFM – he tenido que ser más pragmático y selectivo a la hora de recopilar las distintas fuentes que nutren la obra. Ahora bien, esta mayor practicidad y concisión obedece no únicamente al carácter limitado del tiempo disponible para la confección del trabajo, sino igualmente – e incluso en mayor medida – al mismo carácter limitado o limitadísimo que tiene la extensión posible del TFM conforme al correspondiente reglamento. Precisamente, adecuarme a la extensión máxima de 50 páginas fue uno de los principales caballos de batalla en la realización del TFG, así que decidí no repetir el absurdo de compilar una rebotante colección de fuentes y extractos de los que luego hubiese tenido que desechar más de la mitad.

- ❖ Y, por otro lado, estrictamente debido a la naturaleza del tema elegido para protagonizar el presente TFM, he tenido que otorgar en el mismo un mayor peso a la jurisprudencia – especialmente a los Autos de la Sala Especial de Conflictos del Tribunal Supremo – que el que se le atribuyó en el TFG, con la correlativa disminución de la preponderancia de la doctrina que sí se había observado en el anterior trabajo.

Redacción y supervisión del trabajo: finalmente, a lo largo de los recientes meses de enero y febrero de 2024 se ha desplegado la última fase de elaboración del TFM correspondiente a la redacción, supervisión y corrección de la obra por parte del tutor; labor que ciertamente es deudora o plenamente dependiente del acierto que se haya tenido o dejado de tener en los anteriores pasos. Se ha procurado atender a un lenguaje y estilo técnico y sobrio, no necesariamente reñido con el gusto literario.

APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

I. INTRODUCCIÓN DE LA CUESTIÓN

Sabido es en Derecho que sus instituciones jurídicas y constructos teóricos no existen ni se pueden entender plenamente de manera aislada, inconexos de aquellos otros que les sirven de base. De este modo, para el estudio de la que se presenta como cuestión central de este TFM, los conflictos de competencia entre la Jurisdicción Social y la Contenciosa, encontramos en uso de buena lógica dos nociones más generales cuyo análisis previo entendemos a todas luces necesario: el de orden jurisdiccional y el de conflicto de competencia o ente órdenes jurisdiccionales.

No obstante, aun con el examen de dichos dos antecedentes lógicos, la presente introducción quedaría incompleta, ya que misión de todo preámbulo que se precie es igualmente la de atraer la atención y preparar el ánimo del lector; motivo por el cual el primer epígrafe que se incorpora a continuación no es el dedicado ni a los órdenes jurisdiccionales ni a los conflictos de competencia entre ellos, sino el que tiene por objeto exponer, someramente, cuáles son las implicaciones prácticas y teóricas de la problemática a tratar en este trabajo.

1. Relevancia práctica y teórica

En efecto, para fijar el interés de la presente obra dándole el justo contexto a su temática, hemos de tener presente cuál es, a grandes rasgos, la relevancia práctica y teórica de los conflictos de competencia entre dos órdenes jurisdiccionales que, como veremos, han adolecido en nuestro ordenamiento jurídico de una frontera común especialmente difusa y, por ende, conflictiva¹.

¹ *V. infra* pág. 32 y ss.

Sin perjuicio de la dificultad siempre concurrente cuando se trata de deslindar con línea gruesa lo práctico de lo teórico – complejidad de la que este *Máster Universitario en Abogacía* es buen exponente –, las implicaciones eminentemente prácticas de la aludida temática de este escrito no son otras que las resaltadas por autores como ASECIO MELLADO, para quien *“En el marco de un sistema procesal que transita entre normas de reciente aprobación y otras que perviven hace ya más de un siglo, así como de principios que no se adaptan adecuadamente a leyes que responden a visiones y expresiones de sociedades muy diferentes, uno de los más graves problemas al que nos enfrentamos es el de la existencia de resoluciones judiciales contradictorias que recaen sobre hechos idénticos, total o parcialmente, que son enjuiciados en órdenes jurisdiccionales distintos. Hechos y calificaciones jurídicas de los mismos, que en muchas ocasiones se efectúan de manera contradictoria en cada lugar, generándose con ello disfunciones y consecuencias que, cualquiera que sea la razón que se esgrima en su defensa o justificación, son exponentes de una crisis del modelo que debe ser superada.”*² Disfuncionalidad ésta de nuestra Administración de Justicia que por ser evidente no es menos preocupante – más bien lo contrario, pues no hay peor problema que aquel del que se tiene consciencia y, sin embargo, no se quiere solucionar –.

Por otro lado, tales consecuencias prácticas tienen, como no puede ser de otro modo, su destacada relevancia teórica, importancia que el propio ASECIO MELLADO pone en su justa medida al manifestar que *“Estas situaciones, sin duda alguna y por encima de las explicaciones o justificaciones que se quieran dar, teóricas o prácticas, entran en colisión directa con el principio de seguridad jurídica, que tiene respaldo en el derecho a la tutela judicial efectiva, con el derecho a la igualdad, aunque se trate de tribunales diferentes los que resuelven y, sin duda alguna, afectan a la «auctoritas» del Poder Judicial.”*³

² ASECIO MELLADO, José María. *Las contradicciones entre sentencias por causa del doble enjuiciamiento: una crisis del modelo procesal vigente*; en, JIMENO BULNES, Mar; PÉREZ GIL, Julio (Coordinadores). *Nuevos horizontes del Derecho procesal*. Bosch, Barcelona, 2016, pág. 457.

³ *Ibid.*, pág. 458. En consonancia con tal posicionamiento, ASECIO MELLADO dilucida que, siendo manifiestamente erróneo *“que una misma cuestión sea valorada de forma distinta según el proceso o tribunal que la determine”*, todo argumento que se intente esgrimir para defender o justificar dicha situación es también necesariamente erróneo; razonamiento al que nos hemos de adherir.

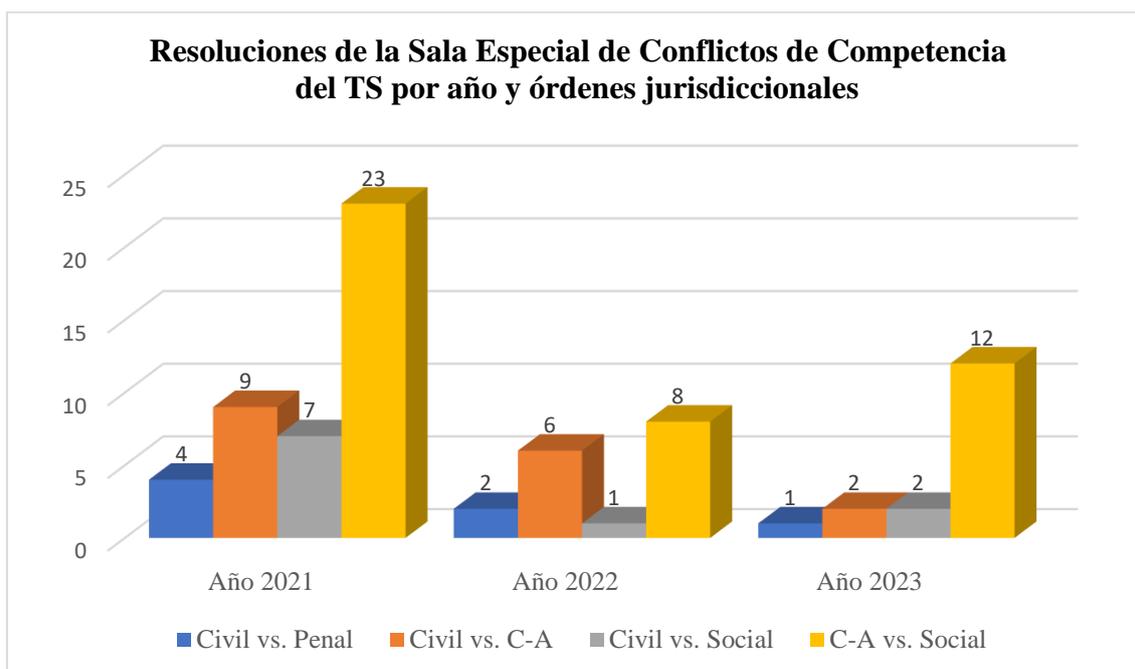
Más contundente en este extremo se muestra CUADRADO SALINAS, quien condena que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho al juez legal predeterminado por la ley “*necesita, para que su efectividad sea real, que nuestro ordenamiento garantice la vigencia de un principio de seguridad jurídica; por ello, nuestra Constitución reconoce la aplicación de dicha garantía en su artículo 9.3, al imponer al legislador la exigencia de crear normas claras que permitan al justiciable conocer, antes de que nazca el litigio, tanto el órgano como el orden jurisdiccional competente. Ello es lógico, pues no puede esperarse que el litigante vaya probando entre una y otra jurisdicción para que sean los tribunales los que vayan confirmando si tienen o no competencia para resolver el asunto de su interés.*”⁴

Ahora bien, tales nada desdeñables implicaciones que predicamos de los conflictos de competencia entre el orden jurisdiccional social y el contencioso requieren ser complementadas por dos significativos matices.

En primer lugar, como el lector perspicaz sin lugar a dudas habrá advertido ya, las mencionadas consecuencias negativas lo son de todo conflicto de competencia sin importar entre qué dos concretos órdenes jurisdiccionales se suscite. Al respecto, si bien no podemos discutir el rigor de dicha afirmación, sí hemos de señalar que tales efectos comunes a todo conflicto de competencia se hacen tanto más acuciantes cuanto más elevada sea la conflictividad entre dos Jurisdicciones, y resulta que la conflictividad entre la Jurisdicción Social y la Contenciosa se ha mostrado particularmente patológica.

Esta aseveración la apoyamos en los siguientes datos de los que se desprenden, con claridad, cómo los conflictos de competencia entre el orden social y el contencioso-administrativo motivan cada año más de la mitad de los pronunciamientos de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo:

⁴ CUADRADO SALINAS, Carmen. “De nuevo sobre la distribución competencial y los problemas de delimitación entre el orden social y el contencioso administrativo”. *Revista General de Derecho Procesal*. 2020, núm. 50. Fenómeno este último consistente en un indeseable “ensayo y error” por parte de los justiciables a la hora de acceder al Servicio Público de Justicia en amparo de sus pretensiones que se ha venido denominando por nuestra doctrina y jurisprudencia como *peregrinaje jurisdiccional*.



Gráfica 1: Resoluciones de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del TS por año y órdenes.

Elaboración propia. Fuente: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Y, en segundo lugar, como matiz de mayor calado, habrá que discernir si tales indeseables implicaciones son intrínsecas a los conflictos de competencia o si, por el contrario, se deben a la coexistencia de tales conflictos con otros factores independientes. Cavilación ésta que, sin embargo, no podrá afrontarse sin un previo estudio general de los órdenes jurisdiccionales y los conflictos de competencia entre ellos, y, posteriormente, un estudio particular de la relación competencial existente entre la Jurisdicción Social y Contenciosa⁵.

2. Los órdenes jurisdiccionales

Tomando como referencia el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la RAE*⁶, podemos apreciar que por “orden jurisdiccional” hemos de entender lo siguiente: “*División de la jurisdicción ordinaria en la organización judicial española.*” Definición quizás excesivamente simplista, pero precisa, permitiéndonos por sí misma comprender

⁵ Motivo por el cual, para una adecuada valoración de dicho interrogante nos hemos de remitir *infra* pág. 57 y ss.

⁶ <https://dpej.rae.es/>

que la noción de orden jurisdiccional es una división organizativa del Poder Judicial español, circunscrita – eso sí – a la Jurisdicción ordinaria⁷. Establecido lo anterior, un entendimiento sólido del concepto de orden jurisdiccional, que nos sirva para lo que posteriormente se desarrollará en esta obra, requiere ir más allá de la antedicha definición.

2.1 ORIGEN Y FUNDAMENTO

Así las cosas, con ánimo de una mejor comprensión de la noción de orden jurisdiccional, el punto de partida lo constituye la apreciación que DE LA OLIVA SANTOS condensa en las siguientes palabras: “*La evolución de la vida social (y, por tanto, en gran medida, de la jurídica), así como la aplicación de criterios de división del trabajo [...], han originado un tratamiento jurisdiccional compartimentado de las relaciones y situaciones jurídicas. Y aunque la compartimentación, lógicamente, no sea hermética, como no lo es la vida, en España, el conjunto orgánico jurisdiccional a que hemos llamado Jurisdicción ordinaria resulta dividido.*”⁸

Esto es, en lo que a nosotros interesa, el constructo de orden jurisdiccional no es más que un criterio de división del trabajo de la Jurisdicción ordinaria, pues como indica MONTERO AROCA “*Teóricamente el ejercicio de esta potestad jurisdiccional podría corresponder a un órgano único, pero, dado que ello es prácticamente imposible, atendida la cantidad de asuntos que deben resolverse, han de existir varios miles de órganos jurisdiccionales a los que se atribuye potestad jurisdiccional. Aparece así la organización judicial y dentro de ella pueden existir distintas clases de tribunales.*”⁹

Ahora bien, este criterio de división del trabajo que suponen los órdenes jurisdiccionales no puede ser confeccionado libremente, sino que, en todo caso, ha de

⁷ Es decir, la construcción de “orden jurisdiccional” no se predica de aquellos órganos que ejercen funciones jurisdiccionales sin estar integrados en el Poder Judicial – v. gr. el Tribunal Constitucional –, ni de la jurisdicción especial, la militar.

⁸ DE LA OLIVA SANTOS, Andrés. *Derecho Procesal. Introducción* (con DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio y VEGAS TORRES, Jaime). Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2004, pág. 228.

⁹ MONTERO AROCA, Juan. *Derecho Jurisdiccional I. Parte General* (con GÓMEZ COLOMER, Juan Luis y BARONA VILAR, Silvia). Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 78.

atender y conjugarse con los principios políticos y jurídicos que según el más consolidado pensamiento moderno deben informar el Poder Judicial de un Estado de Derecho. En particular, en el marco de un Estado de Derecho no federal, como es el Estado español – a pesar de los consabidos rasgos federativos que presenta nuestra original fórmula de “Estado de las Autonomías” –, estos principios fundamentales se condensan en el principio de unidad, el principio de exclusividad y el principio o derecho al juez legal predeterminado. Es decir, una adecuada configuración de los órdenes jurisdiccionales debe respetar tales máximas, y, *sensu contrario*, una instrumentación impropia de éstos supone una quiebra de los mencionados principios y, con ello, del Estado de Derecho.

De dicha combinación entre tal criterio de división del trabajo de la Jurisdicción ordinaria y susodichos principios rectores emanan muy diversas implicaciones. Una de las principales, y la que para nuestra causa rescatamos, es la estimada por el ya mencionado MONTERO AROCA, conforme al cual “*la jurisdicción es [...] indivisible, y, por tanto, todos los órganos jurisdiccionales la poseen en su totalidad [...]. Cuando a un órgano del Estado se atribuye jurisdicción, se le atribuye toda la jurisdicción. Lo que puede distribuirse es la competencia.*”¹⁰. Distribución competencial que, siguiendo a la doctrina más autorizada, se realiza en dos planos distintos:

- ❖ Atribución general de competencia, o, si se prefiere, competencia genérica; que es la determinante de los distintos órdenes jurisdiccionales¹¹.
- ❖ Atribución especial de competencia, o, si se prefiere, competencia especial; que es la que nos permite concebir órganos jurisdiccionales especializados a los que les corresponde conocer exclusiva y excluyentemente de ciertas situaciones jurídicas dentro de un determinado orden jurisdiccional.

Por lo demás, no sobra decir que con la estructuración de la Jurisdicción ordinaria de nuestro Poder Judicial en una serie de órdenes jurisdiccionales surge, lógicamente, la imperiosa necesidad de una oportuna delimitación de sus competencias genéricas. En esta línea señala MERCADER UGUINA que “*La distribución de competencia entre los*

¹⁰ *Ibid.*, pág. 79.

¹¹ Por lo tanto, en lo sucesivo, cuando nos refiramos al ámbito material de cada orden jurisdiccional lo haremos invocando la expresión de competencia genérica.

diferentes órdenes jurisdiccionales resulta [...] una cuestión de extraordinaria importancia, pues es de interés general que ninguna autoridad traspase el círculo a que se halla circunscrita su acción, es decir, que ningún Tribunal interfiera negocios que la Ley ha situado en el dominio de un Tribunal diferente. De este modo, es el propio Estado el que no desea, por elementales exigencias de tipo orgánico [...] que todos sus jueces conozcan de forma simultánea de unas mismas materias.”¹²

2.2 NOCIONES GENERALES DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL

Sentado lo anterior acerca del origen y fundamento de la noción de orden jurisdiccional en un Estado de Derecho, en cuanto a su configuración actual hemos de comenzar estableciendo que, consagrados en nuestro vigente ordenamiento jurídico los principios de unidad *ex. art. 117. 5 CE* y *art. 3. 1 LOPJ*, de exclusividad *ex. art. 117. 3 CE* y *art. 2. 1 LOPJ*, y de juez legal predeterminado *ex. arts. 24. 2 y 117. 6 CE*; la división del Poder Judicial en órdenes jurisdiccionales es llevada a cabo por nuestro legislador siguiendo la pauta observada por JUAN SÁNCHEZ, a saber: “*El punto de partida del legislador para la ordenación de los tribunales ordinarios es la parcelación del ordenamiento jurídico en diversas ramas jurídicas, de común aceptación, como son el derecho civil, el derecho penal, el derecho administrativo y el derecho laboral.*”¹³; una merca opción de entre otras muchas posibles.

¹² MERCADER UGUINA, Jesús R. *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 15.

¹³ JUAN SÁNCHEZ, Ricardo. *La organización de los tribunales ordinarios y la oficina judicial*; en, ORTELLS RAMOS, Manuel. *Introducción al Derecho Procesal* (con BONET NAVARRO, José, MARTÍN PASTOR, José *et al.*). Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, págs. 158 y 159. Así pues, en ese sentido nos encontramos con las muy recurridas expresiones de Jurisdicción Civil, Jurisdicción Penal, Jurisdicción Contencioso-administrativa y Jurisdicción laboral; locuciones éstas que, no obstante, intentarán ser evitadas en esta obra por su imprecisión, pues, como con acierto reconoce el citado JUAN SÁNCHEZ, el empleo del término “Jurisdicción” respecto de estas parcelaciones de nuestro Poder Judicial no tiene su significado propio, “*sino que alude a la competencia asignada y al conjunto de órganos jurisdiccionales de igual competencia genérica.*” [*Loc. cit.*]. Dicho con otras palabras, la utilización del término “Jurisdicción” como sinónimo de “orden jurisdiccional”, aunque permite economizar el lenguaje, solo puede aceptarse en uso de un sentido excesivamente amplio – a mi gusto – del concepto de Jurisdicción y que fácilmente puede conducir a equívocos. A pesar de ello, como veremos, el empleo del término “Jurisdicción” en este criticado sentido es recurrente en la doctrina, legislación y jurisprudencia.

Fuera como fuese, importa significar que la concreta distribución de competencia genérica entre los distintos órdenes jurisdiccionales resultantes del mencionado criterio organizativo viene dada en la actualidad por el siguiente marco normativo básico¹⁴:

- ❖ Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
- ❖ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- ❖ Y, finalmente, las respectivamente leyes procedimentales específicamente reguladoras de cada uno de los cuatro órdenes jurisdiccionales:
 - Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
 - Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
 - Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
 - Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

De conformidad con este marco normativo base, puede afirmarse en un primer momento junto a ASENCIO MELLADO que “*El criterio de atribución de la Jurisdicción en todos los órdenes es siempre positivo, al advertir el art. 9.1 LOPJ que «los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley»*”; si bien no hemos de olvidar que “*El artículo 9.2 de la propia LOPJ, de forma nada esclarecedora, establece que «los Tribunales y Juzgados del orden civil conocerán, además de las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional»*”¹⁵; previsión ésta en la que se viene a proclamar la conocida *vis atractiva* o capacidad de atracción del orden jurisdiccional civil.

¹⁴ Precisa al respecto GUERRERO ZAPLANA que “*El artículo 117.3 de la Constitución es el que establece la remisión a la Ley para la determinación de las competencias de cada orden jurisdiccional [...]. Esta remisión a la Ley debe entenderse hecha a la Ley Orgánica del Poder Judicial [...]. El artículo 9 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial es el que establece una primera distribución de competencias entre los diversos órdenes jurisdiccionales, distribución que [...] se concreta y pormenoriza en las respectivas leyes procedimentales.*” GUERRERO ZAPLANA, José. “Conflictos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social”. *Poder Judicial*, n.º 41-42, 1996, pág. 530.

¹⁵ ASENCIO MELLADO, José María. *Introducción al Derecho procesal* (con FUENTES SORIANO, Olga CALAZA LÓPEZ, Sonia *et al.*). Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 80.

En todo caso, no debemos confundir esta *vis atractiva* con el carácter de preferente, que no se reconoce al orden civil, sino al penal, puesto que a tenor del art. 44 LOPJ: “*El orden jurisdiccional penal es siempre preferente. Ningún Juez o Tribunal podrá plantear conflicto de competencia a los órganos de dicho orden jurisdiccional.*”¹⁶

Por último, como crítica a la técnica legislativa seguida a la hora de regularse por el expuesto marco normativo la competencia genérica de los distintos órdenes jurisdiccionales, destacamos junto a ÁLVAREZ PÉREZ que, por todas, “*La STC 254/1994, de 15 de septiembre, contempla concretamente la exigencia constitucional de Ley Orgánica para la institución de los órdenes jurisdiccionales, su ámbito y las divisiones territoriales*”¹⁷; materias estas que, por lo tanto, únicamente deberían poder ser modificadas mediante la reforma de la LOPJ y no a través de las leyes ordinarias específicamente reguladoras de cada orden jurisdiccional, como se viene haciendo a pesar incluso de dicho pronunciamiento expreso y claro de nuestro Tribunal Constitucional.

3. Los conflictos de competencia o entre órdenes jurisdiccionales

Expuestas las nociones básicas del concepto y de la configuración jurídico-positiva actual de los órdenes que disciplinan la Jurisdicción Ordinaria, resulta ineludible la siguiente consideración de DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ: “*Resulta, sin duda, deseable que la delimitación de las atribuciones de los distintos poderes públicos [o dentro de un mismo poder] sea nítida y que no dé lugar a problemas en su interpretación y aplicación. Sin embargo, este objetivo resulta inalcanzable. Ante la evidencia de que en la aplicación de las normas delimitadoras de las atribuciones pueden surgir dudas y pueden sostenerse*

¹⁶ Sin embargo, el rigor de la literalidad de dicho precepto ha de ser matizado con la contrastada circunstancia de que en la práctica forense sí se llegan a plantear conflictos de competencia con los órganos del orden jurisdiccional penal – *V. supra, Gráfica 1*, pág. 16, en la que se puede apreciar cómo uno de los cuatro ámbitos, si acaso el menos frecuente, en el que se suelen suscitar conflictos de competencia es precisamente el que interrelaciona el orden civil con el penal –; conflictos, eso sí, que se limitan a versar sobre cuestiones atinentes a la responsabilidad civil derivada del delito y otros efectos o instituciones de naturaleza no estrictamente penal.

¹⁷ ÁLVAREZ PÉREZ, Terenciano. *Conflictos entre los distintos órdenes jurisdiccionales*; en, FERNÁNDEZ MARTÍN, Fernando (Director). *Jurisdicción, competencia y partes en el proceso civil*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, pág. 20.

criterios contrapuestos, el ordenamiento prevé cauces para la solución de los conflictos que puedan darse.”¹⁸

Así las cosas, precisamente como instrumento jurídico para solventar los conflictos que puedan suscitarse en torno a la distribución de la competencia genérica entre los distintos órdenes jurisdiccionales nos encontramos con el instituto de los “conflictos de competencia”, del que seguidamente pasamos a ocuparnos.

3.1 CONCEPTO

Ciertamente, podríamos en este apartado limitarnos a definir los *conflictos de competencia o entre órdenes jurisdiccionales* como aquella institución jurídica o mecanismo previsto para dar respuesta a aquellos asuntos o conflictos jurídicos concretos respecto de los que resulta discutida por los propios órganos jurisdiccionales su inclusión en la competencia genérica de uno u otro orden de la Jurisdicción ordinaria. No obstante, esta explicación no satisfaría la necesidad de una plena comprensión de la noción de conflicto de competencia, pues para ello habremos de, por lo menos, confrontar esta figura con otras próximas o similares, pero de distinto objeto; e, igualmente, hacer una breve referencia a su posible tipología. Por este orden.

En primer lugar, por lo tanto, por lo que respecta a la delimitación de los conflictos de competencia en contraposición con otras instituciones son varias, a su vez, las distinciones debidas. La primera, la que nos debe permitir diferenciar entre los conflictos de competencia y los denominados *conflictos de jurisdicción*. En efecto, como discierne ASECIO MELLADO, “*Bajo la nomenclatura «conflictos de jurisdicción» contempla la LOPJ -en sus artículos 38 a 41- los conflictos suscitados entre la Jurisdicción y la Administración, así como entre la Jurisdicción ordinaria y la única Jurisdicción especial reconocida por nuestra legislación: la militar. Con distinta, y acaso errónea,*

¹⁸ DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio. *Los conflictos de jurisdicción y de competencia*; en, DE LA OLIVA SANTOS, Andrés. *Derecho Procesal. Introducción...* op. cit., pág. 273. En la misma línea apunta ASECIO MELLADO que “*Naturalmente, estos órdenes jurisdiccionales no son compartimentos estancos, cerrados, bloqueados, ni imbatibles, sino que, al contrario, en un buen número de situaciones, se entremezclan elementos correspondientes a dos o más órdenes.*” [ASECIO MELLADO, José María. *Introducción al Derecho procesal...* op. cit., pág. 94].

denominación, titulada «conflictos de competencia» regula esta misma LOPJ -en sus artículos 42 a 50- los conflictos suscitados entre los distintos órdenes jurisdiccionales [...] de nuestra Jurisdicción ordinaria.»¹⁹

Como segunda obligada delimitación a realizar en torno al concepto de conflicto de competencia, tenemos que tampoco hemos de confundir tales conflictos entre los distintos órdenes jurisdiccionales con las llamadas *cuestiones de competencia*²⁰. Se encuentran reguladas las cuestiones de competencia en los arts. 51 y 52 LOPJ, preceptos conforme a los cuales obtenemos que tales cuestiones han de entenderse referidas exclusivamente a las disputas que sobre la competencia objetiva, funcional o territorial se susciten entre Juzgados y Tribunales pertenecientes a un mismo orden y no subordinados entre sí.

Finalmente, también es conveniente deslindar de manera expresa los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales de los *conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. La distinción entre ambas figuras es en verdad meridiana, toda vez que los segundos conflictos no se sitúan en el ámbito del reparto interno de competencias del Poder Judicial, sino que lo hacen en el del reparto de competencias entre los Poderes Ejecutivos y Legislativos del Estado y las Comunidades Autónomas, hallándose prevista su resolución, en primer término, en los arts. 106.1 y 153 CE. No obstante, la claridad de esta distinción frecuentemente se ve opacada por la confusión terminológica que resulta de referirse los autores indistintamente a ambas nociones bajo la expresión simplificada de “conflicto de competencia”, a secas.

¹⁹ ASECIO MELLADO, José María. *Introducción al Derecho procesal... op. cit.*, pág. 92. Dada esta primera distinción técnica, hemos a mayores señalar que, por ende, a los conflictos de competencia que nos conciernen no les resultan de aplicación las previsiones de la LO 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales; aseveración que, aunque cierta, requiere ser acompañada del siguiente matiz: existe un precepto en dicha norma que sí tiene incidencia directa en los conflictos de competencia, a saber, su art. 31.2. Dispone esta previsión lo que sigue: “A los efectos de los conflictos de competencia y cuestiones de competencia regulados en los capítulos II y III del título III de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, los órganos de la jurisdicción contable se entenderán comprendidos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.”

²⁰ Aunque no sea objeto de esta obra, puede indicarse que, en concreto, de especial enjundia son las cuestiones de competencia en el orden contencioso-administrativo, cuyo reparto de materias entre los distintos órganos jurisdiccionales que lo integran es, para muchos, el más conflictivo. Para un análisis detallado de estas últimas, v. ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, José María. *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000.

Y, por otro lado, en cuanto a la posible tipología de los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales baste indicar junto a ASECIO MELLADO que “*Al igual que acontece con los restantes conflictos jurisdiccionales, estas dudas, controversias o diferencias pueden ser positivas o negativas en función de si [los órganos jurisdiccionales] ambicionan o rehúsan el conocimiento de un determinado conflicto o situación jurídica precisada de intervención judicial.*”²¹ Así lo viene a reconocer, por lo demás, el art. 43 LOPJ.

3.2 EL CONCRETO TRATAMIENTO LEGAL DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA

Fijado con precisión el concepto de conflicto de competencia entre órdenes jurisdiccionales, es tiempo ahora de detenernos en el estudio del concreto articulado dedicado a su regulación en nuestro ordenamiento jurídico. Con tal fin, habremos de distinguir entre el específico cauce procedimental previsto para la sustanciación de los conflictos de competencia y, por otro lado, el órgano jurisdiccional al que se encomienda la resolución de los conflictos de competencia adecuadamente promovidos. Este cometido se abordará tomando como principal referencia los preceptos de la LOPJ específicamente dedicados a los conflictos de competencia – es decir, sus arts. 42 a 50, integrantes del Capítulo II del Título III de su Libro I –, en tanto que fundamental norma reguladora de la Jurisdicción ordinaria y cuyas previsiones, por tanto, son de directa aplicación en los cuatro órdenes. Principal referencia, mas no única, ya que tanto la LJCA como la LRJS contienen ciertas previsiones adicionales acerca de los conflictos de competencia²².

a. Procedimiento

La disposición que supone el punto de partida en cuanto al tratamiento procesal de los conflictos de competencia la podemos localizar en el art. 43 LOPJ, que con el siguiente

²¹ ASECIO MELLADO, José María. *Introducción al Derecho procesal... op. cit.*, pág. 94.

²² Sin perjuicio, a mayores, del carácter supletorio de la Ley reguladora de la Jurisdicción Civil ex. art. 4 LEC.

tenor detalla quién puede promover tales conflictos y hasta qué momento: *“Los conflictos de competencia, tanto positivos como negativos, podrán ser promovidos de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal, mientras el proceso no haya concluido por sentencia firme, salvo que el conflicto se refiera a la ejecución del fallo.”*

Efectivamente, interesa destacar que los conflictos de competencia pueden ser primeramente promovidos de oficio por el Juzgado o Tribunal que estuviese conociendo del asunto, puesto que tales conflictos afectan a un presupuesto procesal indisponible como es la competencia genérica – o, si se prefiere, Jurisdicción en sentido amplio –. Dicho carácter improrrogable o indisponible viene reconocido por el art. 9.6 LOPJ en los siguientes términos: *“La jurisdicción es improrrogable. Los órganos judiciales apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma con audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal. En todo caso, esta resolución será fundada y se efectuará indicando siempre el orden jurisdiccional que se estime competente.”*²³

En ausencia de dicha apreciación de oficio de la falta de competencia genérica para el conocimiento de un determinado asunto, como hemos visto, igualmente podrá ser el conflicto de competencia instado por las partes o el Ministerio Fiscal. Para ello habrán de acudir a la declinatoria²⁴, ya que en virtud del art. 63.1 LEC: *“Mediante la declinatoria, el demandado y los que puedan ser parte legítima en el juicio promovido podrán denunciar la falta de jurisdicción del tribunal ante el que se ha interpuesto la demanda, por corresponder el conocimiento de ésta a [...] órganos de otro orden jurisdiccional.”*

En este último caso en que la declaración de falta de competencia genérica de un concreto órgano jurisdiccional sea pretendida por una de las partes mediante declinatoria, habrá de estarse al art. 45 LOPJ, a cuyo tenor: *“Suscitado el conflicto de competencia en*

²³ Exigencia esta última de indicación del orden jurisdiccional que se estime competente que, para la doctrina mayoritaria, es imprescindible en orden a respetar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En este sentido, afirma ÁLVAREZ PÉREZ que *“Siendo la jurisdicción un presupuesto necesario de admisibilidad de la pretensión, la declaración de incompetencia de jurisdicción por parte del tribunal de un orden jurisdiccional es lícita desde el punto de vista de la tutela efectiva pues no impide al actor acudir a órgano de otra jurisdicción.”* [ÁLVAREZ PÉREZ, Terenciano. *Conflictos entre los distintos órdenes jurisdiccionales... op. cit.*, pág. 23].

²⁴ Declinatoria que procederá tanto si se tratase de promover un conflicto de competencia positivo, como negativo, dada la supresión del tradicional instituto procesal de la inhibitoria.

escrito razonado, en el que se expresarán los preceptos legales en que se funde, el Juez o Tribunal, oídas las partes y el Ministerio Fiscal por plazo común de diez días, decidirá por medio de auto si procede declinar el conocimiento del asunto o requerir al órgano jurisdiccional que esté conociendo para que deje de hacerlo.”

A su vez, en el supuesto de que mediante auto se requiriese al otro órgano jurisdiccional que estuviese conociendo del asunto que dejase de hacerlo, el subsecuente art. 46 LOPJ prevé que: “1. Al requerimiento de inhibición se acompañará testimonio del auto dictado por el Juez o Tribunal requirente, de los escritos de las partes y del Ministerio Fiscal y de los demás particulares que se estimen conducentes para justificar la competencia de aquél. 2. El requerido, con audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes por plazo común de diez días, dictará auto resolviendo sobre su competencia.”

Finalmente, si no se accediere al requerimiento de inhibición por el órgano jurisdiccional requerido, se comunicará así al órgano requirente y se elevarán por ambos las actuaciones a la Sala de Conflictos – ex. art. 47.1 LOPJ –.

Ahora bien, como el lector agudo habrá podido apreciar, este cauce descrito en los arts. 46 y 47.1 LOPJ, aunque la norma no lo explicita, únicamente es de aplicación a los conflictos positivos de competencia. En efecto, en consonancia con DÍEZ-PICAZO ha de apuntarse que “*Aunque dichos artículos parecen no distinguir el procedimiento de los conflictos positivos del de los negativos, la tramitación de los mismos es distinta, por la sencilla razón de que mientras en los primeros hay dos órganos judiciales que se consideran competentes, en el segundo ninguno de los dos se considera competente, por lo que los trámites a seguir para solucionar el conflicto han de ser por lógica distintos. Dentro del articulado de la LOPJ, los arts. 43 a 49, aunque no se diga expresamente, están concebidos para los conflictos positivos de competencia.*”²⁵

Por el contrario, al conflicto negativo de competencia se dedica el art. 50 LOPJ, que regula el denominado *recurso por defecto de jurisdicción* en los siguientes términos: “1.

²⁵ DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio. *Los conflictos de jurisdicción y de competencia*; en, DE LA OLIVA SANTOS, Andrés. *Derecho Procesal. Introducción...* op. cit., pág. 280 y 281.

Contra la resolución firme en que el órgano del orden jurisdiccional indicado en la resolución a que se refiere el apartado 6 del artículo 9 declare su falta de jurisdicción en un proceso cuyos sujetos y pretensiones fuesen los mismos, podrá interponerse en el plazo de diez días recurso por defecto de jurisdicción. 2. El recurso se interpondrá ante el órgano que dictó la resolución, quien, tras oír a las partes personadas, si las hubiere, remitirá las actuaciones a la Sala de Conflictos.”²⁶

Por lo demás, independientemente del carácter positivo o negativo del conflicto de competencia, el art. 48 LOPJ reconoce, como regla general, los efectos suspensivos de la sustanciación de un conflicto de competencia; mientras que el art. 49 LOPJ proclama que: *“Las resoluciones recaídas en la tramitación de los conflictos de competencia no serán susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario.”²⁷*

Vistas las precedentes previsiones de la LOPJ, en el estudio del cauce procedimental para la sustanciación de los conflictos de competencia únicamente resta analizar, dado el objeto del presente trabajo, las previsiones específicas que en este extremo incorporan las leyes reguladoras de la Jurisdicción Social y Contencioso-administrativa.

Por lo que atañe en primer lugar al orden social, la Ley 36/2011 dedica el Capítulo III del Título I de su Libro I, arts. 12 a 14, a regular conjuntamente una serie de generalidades sobre los conflictos y cuestiones de competencia. Específicamente a los conflictos de competencia entre los órganos jurisdiccionales del orden social y los de otros órdenes se refiere el art. 12 LRJS, precepto que se limita a contener una remisión absoluta al

²⁶ Es importante tener presente que, aunque el art. 50 LOPJ al regular la tramitación de los conflictos negativos se refiera exclusivamente a su planteamiento mediante la interposición del *recurso por defecto de jurisdicción*, seguirá estando expedita la posibilidad de promover esta tipología de conflictos de oficio por el segundo de los Juzgados o Tribunales que se negase a conocer del asunto *ex. art. 43 LOPJ*. Así lo viene a aclarar, entre otros, el reciente ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 3576/2022, de 01 de marzo (Rec. 14/2021, ECLI:ES:TS:2022:3576A).

²⁷ Irrecurribilidad que ha de entenderse referida exclusivamente a las resoluciones procesales recaídas tras la sustanciación del conflicto de competencia, esto es, a partir de la remisión de las actuaciones a la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo. Con anterioridad a dicho momento procesal, lógicamente y en aras del derecho a la tutela judicial efectiva, no opera dicha previsión del art. 49 LOPJ. Así, el auto por el que se apreciase la falta de competencia genérica para el conocimiento de una determinada demanda o recurso contencioso-administrativo, será siempre recurrible en reposición; y, a su vez, el auto que se dicte resolviendo el recurso de reposición será recurrible en apelación, suplicación o casación según los casos.

articulado de la LOPJ – artículo que, por tanto, es por entero superfluo –. Los subsiguientes artículos 13 y 14 parecen referirse únicamente a las cuestiones de competencia, sin embargo, hemos de apreciar junto a NORES TORRES²⁸ que este último precepto adolece de una clara imprecisión terminológica, pues cuando se refiere a “*cuestiones de competencia*” hemos de entender también incluidos los “*conflictos de competencia*”; ya que, como es sabido, alegable a instancia de parte y por medio de declinatoria no es únicamente la falta de competencia objetiva, funcional o territorial, sino también la ausencia de competencia genérica conforme al ya invocado art. 63.1 LEC.

Y por lo que se refiere al orden contencioso-administrativo ha de señalarse que, en aras de una más acertada economía legislativa, la Ley 29/1998 no contiene como tal previsiones específicas respecto de los conflictos de competencia. No obstante, de manera indirecta, sí tienen incidencia en esta materia las previsiones del art. 51.1 a) LJCA, precepto en base al cual nuestra doctrina considera que “*el órgano judicial [contencioso-administrativo] solo puede declarar la inadmisión del recurso contencioso – administrativo cuando su falta de jurisdicción conste «de modo inequívoco y manifiesto» [...] siendo el auto de inadmisión objeto de los recursos previstos en la ley, incluido el de casación (art. 87.1 de la LJCA). Por eso, la inadmisión del recurso contencioso administrativo por tratarse de un sujeto o actividad excluidos de su ámbito propio debe ser interpretado restrictivamente en los casos dudosos.*”²⁹.

b. La Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo

Como colofón al régimen jurídico previsto en nuestro ordenamiento para dar respuesta a los conflictos entre órdenes jurisdiccionales, el conocimiento y resolución de los mismos – una vez adecuadamente sustanciados conforme a lo descrito en el epígrafe

²⁸ NORES TORRES, Luis Enrique. *De los conflictos de competencia y de las cuestiones de competencia*; en, BLASCO PELLICER, Ángel (Director). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pág. 189.

²⁹ MOREU CARBONELL, Elisa. *Artículo 1. Artículo 2. Artículo 3. Artículo 4. Artículo 5*; en, EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Directores). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pág. 67. Interpretación restrictiva de los casos dudosos que no se reconoce en el orden social, aunque ya avanzamos que el que suscribe no ha conocido de ningún pronunciamiento de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo que decida en aplicación de esta regla interpretativa del art. 51. 1 a) LJCA.

precedente – se encomienda a la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, prevista expresamente en el art. 42 LOPJ con la siguiente literalidad: “*Los conflictos de competencia que puedan producirse entre Juzgados o Tribunales de distinto orden jurisdiccional, integrados en el Poder Judicial, se resolverán por una Sala especial del Tribunal Supremo, presidida por el Presidente y compuesta por dos Magistrados, uno por cada orden jurisdiccional en conflicto, que serán designados anualmente por la Sala de Gobierno. Actuará como Secretario de esta Sala especial el de Gobierno del Tribunal Supremo.*”

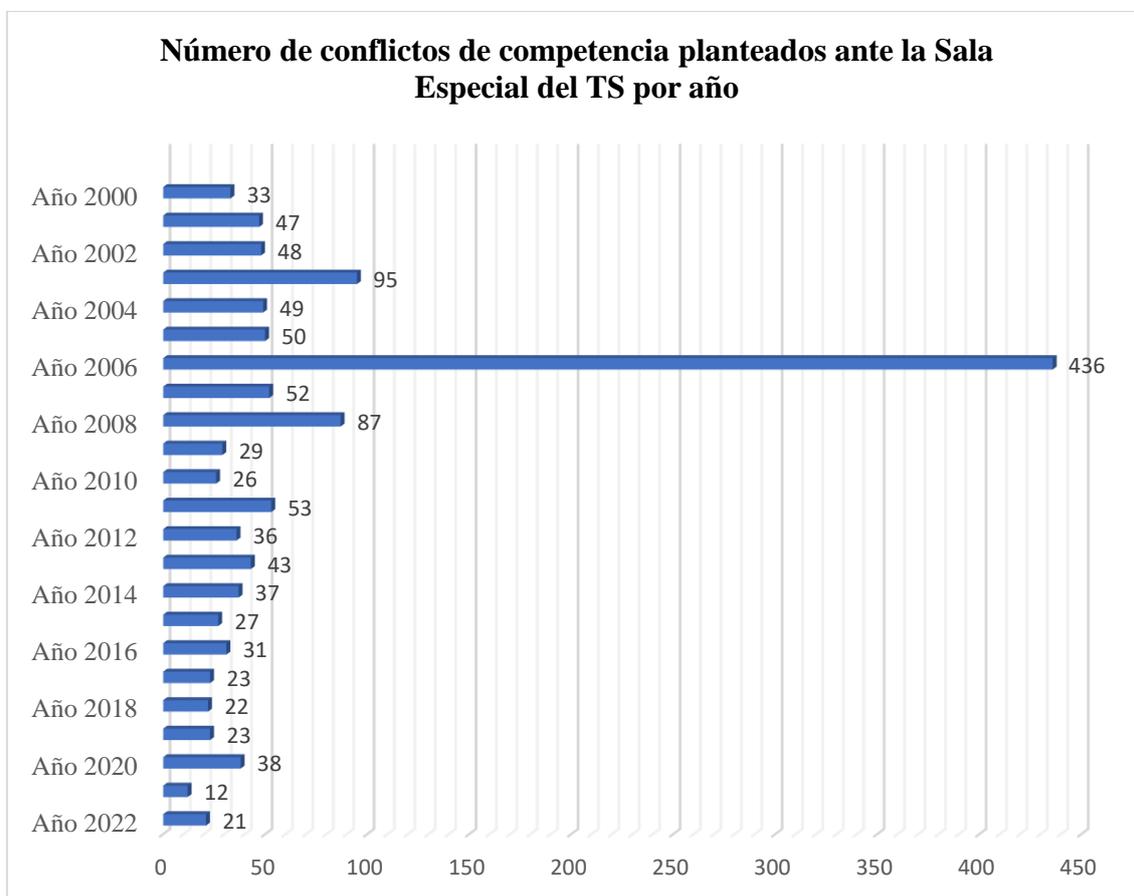
Se trata de una de las cuatro Salas Especiales existentes en nuestro Alto Tribunal, junto a la Sala de Conflictos de Jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración del art. 38 LOPJ – también denominada simplemente Tribunal de Conflictos de Jurisdicción –, la Sala de Conflictos de Jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales ordinarios y la Jurisdicción Militar del art. 39 LOPJ, y la Sala Especial del art. 61 LOPJ – que no tiene otra denominación que la del precepto que la prevé –. En cuanto a la naturaleza de la Sala Especial de Conflictos de Competencia, puede afirmarse que nos hallamos ante una *rara avis* dentro del organigrama de nuestra Jurisdicción Ordinaria, pues aunque se trata de un órgano integrado dentro de ella, parece no pertenecer a ninguno de los cuatro órdenes jurisdiccionales que la componen. Así lo ratifica parte de nuestra doctrina, que, en una valoración conjunta de las Salas Especiales de los arts. 38, 39 y 42 LOPJ, estiman que se trata de “*órganos jurisdiccionales colegiados que no pertenecen a ningún orden jurisdiccional.*”³⁰; lo que, en uso de buena lógica, resulta necesario dada la naturaleza de los conflictos que están llamados a resolver.

Para el caso de conflictos de competencia positivos el art. 47.2 LOPJ contiene la siguiente estipulación: “*La Sala, oído el Ministerio Fiscal por plazo no superior a diez días, dictará auto en los diez siguientes, sin que contra él quepa recurso alguno. El auto que se dicte resolverá definitivamente el conflicto de competencia.*” Mientras que tratándose de un conflicto negativo, el art. 50.3 LOPJ prevé de forma análoga que: “*La Sala reclamará del Juzgado o Tribunal que declaró en primer lugar su falta de*

³⁰ JUAN SÁNCHEZ, Ricardo. *La organización de los tribunales ordinarios y la oficina judicial... op. cit.*, pág. 160.

jurisdicción que le remita las actuaciones y, oído el Ministerio Fiscal por plazo no superior a diez días, dictará auto dentro de los diez siguientes.”³¹

Finalmente, interesa destacar el carácter de *ultima ratio* que ha de predicarse de esta Sala Especial de Conflictos de Competencia, pues su intervención no puede entenderse sino como un fracaso de todo el entramado normativo previo orientado a la evitación de los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales. En este sentido, cobra un singular significado valorar el número de conflictos de competencia que cada año se sustancian ante dicha Sala, dato que se recoge en la siguiente gráfica:



Gráfica 2: Número de conflictos de competencia planteados ante la Sala Especial del TS por año. Elaboración propia. Fuente: <https://www6.poderjudicial.es/PxWeb2023v1/pxweb/es>

Como el lector podrá observar, se aprecia cierta tendencia a la baja en el número de conflictos de competencia que cada año se sustancian ante la susodicha Sala Especial.

³¹ Debiendo también entenderse en este supuesto que contra dicho auto tampoco cabrá recurso alguno.

Dicho lo cual, si bien el planteamiento de un conflicto de competencia no puede sino significar un fracaso de nuestro ordenamiento jurídico – acaso una disfunción hasta cierto punto inevitable –, la no suscitación de tales conflictos no significa necesariamente un logro en el funcionamiento de la Administración de Justicia, ya que dicha disminución en el número de conflictos que se promueven puede atender a muy diversas causas.

Por lo demás, en los datos facilitados desde que existen registros llama muy especialmente la atención la desorbitada cifra de conflictos de competencia planteados en el año 2006. Pudiera incluso pensarse que se trata de un error de la *Base de Datos de Estadística Judicial* del Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, tras las oportunas comprobaciones, se trata sorprendentemente de un dato verídico que, por lo que se ha podido investigar, tiene una clara causa principal que precisamente se incardina en la conflictiva relación competencial entre el orden social y el contencioso-administrativo: la avalancha de *recursos por defecto de jurisdicción* que se originó para determinar qué orden jurisdiccional era el competente para conocer de diversas cuestiones litigiosas relativas al estatuto jurídico del personal estatutario de los Servicios de Salud; interrogante que resultó especialmente controvertido tras la aprobación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario³².

³² Como curiosidad dentro de esta ya de por sí curiosa circunstancia, podemos apuntar que cerca de la mitad de estos conflictos negativos de competencia a que hacemos referencia fueron suscitados entre el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Zamora y los correspondientes Juzgados de lo Social de la vecina provincia; sin perjuicio de que, a su vez, un inexplicablemente nutrido número de estos conflictos negativos de competencia habría de ser directamente inadmitido por la Sala Especial de Conflictos al haberse remitido las actuaciones al TS por parte de dicho Juzgado de lo Contencioso-Administrativo sin esperar tan siquiera a que los correspondientes Juzgados de lo Social se pronunciasen acerca de su falta de competencia genérica. Ver para creer.

II. LA RELACIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL Y EL CONTENCIOSO

Expuestas las anteriores consideraciones acerca del concepto y configuración de los órdenes jurisdiccionales y de los conflictos de competencia entre ellos, estamos ahora sí en disposición de profundizar en el estudio de la singularmente conflictiva relación competencial entre el orden social y el orden contencioso-administrativo; de la que podemos volver a enfatizar que, en opinión mayoritaria de nuestra doctrina, de entre todas las delimitaciones de competencia genérica entre los diferentes órdenes *“la que más dificultades presenta es la separación entre lo contencioso-administrativo y lo laboral o social.”*³³

Este aserto resulta atemporal, mostrándose una constante en nuestro ordenamiento jurídico, perceptible en el presente³⁴, así como en el pasado. De este modo, con perspectiva señalan autores como CUADRADO SALINAS que *“en la práctica de un pasado no muy lejano han podido evidenciarse zonas de confluencia o «zonas grises» entre ambos órdenes jurisdiccionales que, desafortunadamente, han ido perviviendo en el tiempo, a pesar de las numerosas reformas sufridas en la legislación laboral, y que han dado lugar a una interminable vía de conflictos de competencia entre tribunales pertenecientes a uno u otro orden, causando por ello verdaderas situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica al justiciable y provocando lo que ha venido denominándose «peregrinaje jurisdiccional».”*³⁵

Manifestándose la acusada conflictividad entre uno y otro orden jurisdiccional como un problema que se arrastra desde legislaciones precedentes, para entender el momento presente habremos de tener acaso una referencia pretérita, propósito al que se encomienda el siguiente epígrafe.

³³ DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio. *Los conflictos de jurisdicción y de competencia*; en, DE LA OLIVA SANTOS, Andrés. *Derecho Procesal. Introducción...* op. cit., pág. 288.

³⁴ V. supra, pág. 16.

³⁵ CUADRADO SALINAS, Carmen. “De nuevo sobre la distribución competencial y los problemas de delimitación entre el orden social y el contencioso administrativo”... op. cit.

1. Breve repaso histórico a la tradicional conflictividad entre el orden social y el contencioso

En efecto, resulta oportuno – como para casi cualquier cuestión – reparar en un previo y sucinto excursus histórico de la tradicional conflictividad entre el orden social y el contencioso-administrativo; labor en la cual, por razones de practicidad, no nos retrotraeremos más allá de la Constitución Española de 1978.

Así pues, comenzando por referirnos a la situación de deslinde entre lo Social y lo Contencioso existente en nuestro ordenamiento jurídico inmediatamente posterior a la aprobación y entrada en vigor de la vigente *norma normarum*, habremos de observar que la competencia genérica de uno y otro orden jurisdiccional se hallaba disciplinada, fundamentalmente, por las preconstitucionales Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa; y Decreto de 4 de julio de 1958, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. Mientras que la Ley reguladora de la Jurisdicción contenciosa de 1956 perviviría – no sin reformas – hasta su derogación por la vigente LJCA de 1998, el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral de 1958 pronto sería sustituido por el Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprobó el nuevo Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral; norma esta última que sería promulgada – como su escueto Preámbulo reconoce – para atender a las novedades incorporadas a nuestro ordenamiento por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores³⁶.

En concreto, respecto de la LJCA de 1956 baste advertir junto a GUERRERO ZAPLANA que “*La determinación de las materias que son competencia de la Jurisdicción Contenciosa se hace en la Ley mediante el sistema de cláusula general, determinación positiva y determinación negativa.*”³⁷. La referida cláusula general era la contenida en su art. 1, regla general de atribución de competencia al orden contencioso

³⁶ Estatuto “*que introduce profundas modificaciones en la naturaleza y contenido de las relaciones laborales, obligando a acomodar los preceptos de la Ley de Procedimiento Laboral al nuevo ordenamiento sustantivo.*” V. Preámbulo del Real Decreto legislativo 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

³⁷ GUERRERO ZAPLANA, J.: “Conflictos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social”... *op. cit.*, pág. 537.

que era prácticamente idéntica a la correlativa fórmula contenida en la actualidad en la LJCA de 1998. La determinación positiva se contenía en el art. 3 LJCA de 1956, pudiendo apreciar en él una enumeración de considerable mayor vaguedad que la actualmente acogida en el art. 2 LJCA de 1998. Por su parte, la determinación negativa se encontraba regulada en el art. 2 LJCA de 1956, a través de un listado de materias ciertamente comparable al contemplado en el vigente art. 3 LJCA de 1998.

Por lo que hace a las previsiones del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral de 1980, siguiendo al mencionado GUERRERO ZAPLANA baste tener presente que *“Era el apartado segundo [de su artículo primero] el que recogía una enumeración en siete apartados de aquellas materias que se atribuían a la jurisdicción social [...] apartados que vienen a recoger prácticamente todas las materias que después, con más pormenorización, fueron atribuidas a la jurisdicción social por las leyes posteriores.”*³⁸

Dado este marco normativo anterior a la aprobación de la LO del Poder Judicial, PERA VERDAGUER, estructuraba entonces la relación competencial entre el orden social y el contencioso en torno a tres grandes bloques, a saber: *“a) Relaciones jurídicas surgidas por razón del nexa creado por el trabajo dentro del sistema de derecho privado, aun cuando sea consecuencia de una legislación privativa de tipo social; b) Relaciones jurídicas a consecuencia de la actividad de la Administración Pública en su función característica de Derecho Público; c) Actividad específica de la Administración como órgano tuitivo en función supletoria y complementaria de la actividad privada.”*³⁹. De esta forma, discernía el autor que todos los conflictos jurídicos encuadrables en el primer bloque habían de ser competencia del orden social, mientras que los suscitados en el ámbito de los otros habían de ser conocidos por el orden contencioso; generalidad a partir de la cual la atribución concreta de materias a uno u otro orden se resolvía, como el propio PERA VERDAGUER reconocía, mediante una casuística jurisprudencial no pocas veces contradictoria, denotando una falta de criterios generales y estables en base a los cuales mantener en el tiempo una distribución coherente de asuntos.⁴⁰

³⁸ *Ibid.*, pág. 535.

³⁹ PERA VERDAGUER, Francisco. *Jurisdicción y Competencia*. Bosch, Barcelona, 1979, pág. 401.

⁴⁰ *Loc. cit.*

Por lo demás, en esta primera fase de nuestro ordenamiento constitucional nacido en 1978, de gran interés es la consideración del invocado PERA VERDAGUER de acuerdo con la cual “*La conformidad de las partes no puede conferir jurisdicción por la materia, pero es un elemento importante a la hora de resolver (S. 24 enero 1968).*”⁴¹; postura que aboga por atribuir cierto valor decisorio a la voluntad de las partes a la hora de determinar la competencia genérica entre dos órdenes en conflicto que únicamente puede ser entendida en el contexto de un marco normativo previo a la decidida proclamación del carácter improrrogable o indisponible de la jurisdicción – entendida como competencia genérica – *ex. art. 9.6 LOPJ*. Consideración de PERA VERDAGUER que, por ende y tras la promulgación de la vigente LO del Poder Judicial, hemos de estimar superada.

Precisamente, el hito normativo que nos permite distinguir una segunda etapa en este breve repaso histórico a la regulación de la relación competencial entre el orden social y el contencioso, es la aprobación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En efecto, este cuerpo jurídico supone un jalón en un doble sentido. Primeramente, porque incorpora a la ecuación de la relación competencial entre los diversos órdenes jurisdiccionales una serie de previsiones propias y originales, previsiones para cuyo análisis nos remitimos al próximo epígrafe en tanto que éstas han permanecido prácticamente inmutables hasta el momento actual y, por tanto, su estudio procede al hablar de la actual distribución competencial entre el orden social y el contencioso-administrativo⁴². En segundo lugar, porque justamente la introducción de tales disposiciones propias y originales por parte de la LO del Poder Judicial, obligó a un nuevo desarrollo normativo en concreción de la competencia genérica de tales órdenes jurisdiccionales, el cual se encauzó a través de nuevas leyes procedimentales.

En el orden social, rama del Derecho dada históricamente a una mayor profusión legislativa, dicha necesitada reforma en adaptación a las estipulaciones de la LO del Poder Judicial se concretó antes mediante el Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral; rápidamente reemplazado por el más duradero Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el

⁴¹ *Ibid.*, pág. 435.

⁴² *V. infra*, pág. 39 y ss.

que se aprobó el nuevo Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. De esta última norma se diría que “*La comparación entre la actual [por aquel entonces] Ley de Procedimiento Laboral de 1995 con su precedente inmediato de 1990, en lo que a materia de competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales sociales se refiere, arroja un resultado de casi completa identidad; en realidad la nueva ley ha venido a reproducir los criterios anteriores.*”⁴³. En este impasse histórico inmediatamente posterior a las Leyes de Procedimiento Laboral de la década de los 90, ya algunos autores como MERCADER UGUINA advertían un “*recorte progresivo de la actividad administrativa en el ámbito de las relaciones laborales como consecuencia del incremento de la autonomía colectiva.*”⁴⁴, contexto en el que poco tiempo después vería la luz la ya impostergable nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa – a cuya comparación con la previa LJCA de 1956 ya nos hemos referido –.

En cualquier caso, de todo este proceso legislativo culminado con la LJCA de 1998, se ha de destacar un más que palpable continuismo en lo que a la configuración jurídico-positiva de la delimitación competencial entre el orden social y el contencioso-administrativo respecta. Línea continuista que, no obstante, se vería cercenada mediante las sustanciales modificaciones introducidas en este punto por la vigente Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social; de la cual resulta, a grandes rasgos, la distribución de competencia genérica entre el orden social y el contencioso que se ha perpetuado hasta nuestros días.

Precisamente, antes de adentrarnos en el examen del actual marco jurídico, nos gustaría resaltar también de manera somera cuáles eran las principales materias suscitadoras de conflictos de competencia durante los años previos a la entrada en vigor de la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Social. El interés de esta labor radica en que, mediante la comparación de dicho listado de materias con el que se incluye *infra*⁴⁵, podremos valorar de forma efectiva cuál ha sido el impacto real que ha supuesto esta

⁴³ GUERRERO ZAPLANA, J.: “Conflictos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social”... *op. cit.*, pág. 534.

⁴⁴ MERCADER UGUINA, Jesús R. *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo...* *op. cit.*, pág. 17.

⁴⁵ *V. infra*, pág. 48 y ss.

última reforma sustancial protagonizada por la Ley 36/2011 en la composición de la denominada “zona gris” entre lo Social y lo Contencioso-administrativo.

Con dicho fin, entre la entrada en vigor de la LJCA de 1998 y la vigencia de la actual LRJS de 2011, hemos podido apreciar que los asuntos litigiosos que suscitaban la mayor parte de los conflictos entre uno y otro orden eran, a grandes rasgos, los siguientes:

1. Las cuestiones atinentes al régimen jurídico del personal estatutario de los distintos Servicios de Salud que integran nuestra Administración sanitaria. Así, por ejemplo, a título meramente ilustrativo, asuntos muy variados “*sobre reintegro, a cargo de las entidades gestoras que los emplean, de las cuotas de colegiación obligatoria abonadas.*” – por todos, ATS 14463/2006 –; “*sobre prolongación de vida activa de personal estatutario.*” – por todos, ATS 16045/2006 –; o sobre “*reclamación de cantidad correspondientes [sic.] a determinadas ayudas del Plan Social.*” – por todos, ATS 16340/2006 –⁴⁶.
2. Las pretensiones de exacción de responsabilidad patrimonial de las AAPP por defectuoso funcionamiento de los Servicios de Salud integrantes de la Administración sanitaria, que si bien en la actualidad – como veremos – constituyen materia de conocimiento indubitado por la Jurisdicción contencioso-administrativa, durante largos años suscitaron conflictos de competencia entre dicho orden y el social. Así, por todos, desde el ATS 10601/1999 hasta el ATS 9161/2010⁴⁷.
3. Las impugnaciones de convocatorias, adjudicaciones y extinciones de empleo público en los más variados supuestos. De este modo, podemos observar cómo se promovieron conflictos de competencia tanto “*en reclamación de derecho a*

⁴⁶ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 14463/2006, de 11 de octubre (Rec. 165/2006, ECLI:ES:TS:2006:14463A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 16045/2006, de 18 de octubre (Rec. 327/2006, ECLI:ES:TS:2006:16045A); y ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 16340/2006, de 13 de octubre (Rec. 320/2006, ECLI:ES:TS:2006:16340A). Autos todos ellos incardinados dentro de la referida “avalancha” de conflictos de competencia sobre el régimen del personal estatutario que se originó en el año 2006 [v. *supra*, pág. 31].

⁴⁷ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10601/1999, de 22 de junio (Rec. 55/1998, ECLI:ES:TS:1999:10601A); y ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 9161/2010, de 24 de junio (Rec. 6/2010, ECLI:ES:TS:2010:9161A).

acceder al puesto funcional.” – por todos, ATS 10622/1999 –, como sobre “*las impugnaciones formuladas contra la resolución de concursos de adjudicación de plazas laborales en los distintos grados de la Administración.*” – por todos, ATS 8769/1998 –. Igualmente resultaban altamente conflictivas las extinciones de las relaciones contractuales entabladas con el personal laboral al servicio de la AAPP, ya fuesen estas extinciones colectivas – es decir, mediante ERE, por todos ATS 8391/2004 –, o individuales – por todos, ATS 3642/2006 –⁴⁸.

4. Un nutrido grupo de conflictos de competencia también lo constituyeron los motivados por el ejercicio de acciones que, como denominador común, eran deducidas por empleados públicos con el *petitum* de que se les declarase adscritos a un régimen diferente de aquel en el que se les contrató – frecuentemente por haber incurrido la Administración empleadora en fraude a la hora de contratar bajo una determinada forma que no era la procedente –. Encontramos en este bloque de conflictividad supuestos muy variados: procesos “*cuyo objeto era la pretensión de los actores, vinculados a la administración por una relación funcional de carácter interino, de que se declarara la naturaleza laboral de naturaleza indefinida de su relación jurídica.*” – por todos, ATS 12285/2001 –; otros en los que se interpone “*una acción declarativa para que «se declare el derecho del demandante a que se le considere como contratado laboral fijo [...] dejando sin efecto la resolución de la Ilma. Sra. Directora de Función Pública, que acordaba la transformaba [sic.] de la relación de la demandante con la entidad demandada en funcional de interinidad», siendo hechos admitidos y no discutidos en la litis [...] que el actor celebró contrato laboral eventual.*” – por todos, ATS 10599/1999 –; casos que se planteaban “*con ocasión de la pretensión deducida por la actora [contratada como personal laboral] para que se declare que la relación que le une con la Junta de Galicia es la propia de una funcionaria interina.*” – por todos, ATS 12264/2001 –; o asuntos en que “*el demandante vino prestando servicios a la Administración en virtud de sucesivos contratos.*”, de

⁴⁸ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10622/1999, de 23 de diciembre (Rec. 47/1999, ECLI:ES:TS:1999:10622A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8769/1998, de 26 de junio (Rec. 3/1998, ECLI:ES:TS:1998:8769A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8391/2004, de 28 de junio (Rec. 9/2004, ECLI:ES:TS:2004:8391A); y ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 3642/2006, de 30 de marzo (Rec. 46/2005, ECLI:ES:TS:2006:3642A).

modo que, ante la extinción del último por cumplimiento, solicitaba que “*se declare la fijeza en el empleo [...] de naturaleza laboral, con independencia del nomen iuris utilizado por los contratantes.*” – por todos, ATS 18961/2005 –⁴⁹.

5. Finalmente, cabe hacer mención a otros conflictos de competencia entre el orden social y el contencioso relativamente recurrentes como los que versaban sobre cesión y subrogación de personal laboral de las AAPP – por todos, ATS 8712/2007 –; en torno a impugnaciones del contenido de los Convenios Colectivos celebrados entre la Administración empleadora y su personal laboral – por todos, ATS 10592/1999 –; o acerca de impugnaciones de las resoluciones que acordaban la incompatibilidad del personal al servicio de las AAPP para desempeñar un segundo puesto público – por todos, ATS 8957/2002 –⁵⁰.

2. La actual distribución competencial entre el orden social y el contencioso

En el examen del actual marco jurídico configurador de la competencia genérica del orden social y del contencioso-administrativo habremos de estar, primordialmente, a las correspondientes estipulaciones de los preceptos de las anunciadas Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; y Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social; que se analizarán por separado en los consiguientes apartados. Sin embargo, con carácter previo al estudio de uno y otro texto normativo circunscrito a uno y otro orden jurisdiccional, resulta imprescindible detenernos en las disposiciones de aquel cuerpo jurídico común a las cuatro Jurisdicciones y cuyo articulado supone una regulación preferente que ha de ser respetada por las respectivas leyes procedimentales: la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁴⁹ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 12285/2001, de 04 de abril (Rec. 33/2000, ECLI:ES:TS:2001:12285A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10599/1999, de 22 de marzo (Rec. 65/1998, ECLI:ES:TS:1999:10599A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 12264/2001, de 04 de abril (Rec. 18/2000, ECLI:ES:TS:2001:12264A); y ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 18961/2005, de 24 de octubre (Rec. 25/2005, ECLI:ES:TS:2005:18961A).

⁵⁰ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8712/2007, de 29 de junio (Rec. 10/2007, ECLI:ES:TS:2007:8712A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10592/1999, de 22 de marzo (Rec. 46/1998, ECLI:ES:TS:1999:10592A); y ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8957/2002, de 19 de octubre (Rec. 9/2002, ECLI:ES:TS:2002:8957A).

Ciertamente, como ya anticipamos *supra*, la LO del Poder Judicial contiene proclamas que inciden directamente en la actual distribución competencial entre el orden social y el contencioso. Concretamente, en primer lugar, son de obligada mención los arts. 9. 4 y 9. 5 LOPJ, dedicados correlativamente a una delimitación inicial de lo Contencioso y de lo Social con el siguiente resumido tenor:

“4. Los [Juzgados y Tribunales] del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. [...].

Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. [...].

5. Los [Juzgados y Tribunales] del orden jurisdiccional social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del derecho, tanto en conflictos individuales como colectivos, así como las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral.”

Al respecto, de la mano de QUINTANA LÓPEZ y RODRÍGUEZ ESCANCIANO *“resulta oportuno reparar en los apartados 4 y 5 del art. 9 LOPJ, pues son sus prescripciones las que permiten situarnos frente al núcleo del problema, que no es otro que la buscada delimitación de dos órdenes jurisdiccionales a partir de sendos condicionantes que son, ciertamente, diferentes, pues mientras que para el diseño del contencioso-administrativo se pone el acento en el sujeto al que se atribuye la actuación que desencadena el conflicto judicial, es decir, [...] la Administración pública; contrariamente, los límites de la jurisdicción laboral se hacen descansar en la materia*

*(social) sobre la que versa el conflicto, con independencia, al menos en principio, de quién o quiénes sean los sujetos que realicen la actuación que motiva la controversia.”*⁵¹.

En cualquier caso, también hemos de hacer alusión a los arts. 24 y 25 LOPJ. Estos últimos preceptos se encuadran en el Título I del Libro I de la LO del Poder Judicial – dedicado a la extensión y límites de la Jurisdicción de los Juzgados y Tribunales españoles frente a la de los Estados extranjeros –, por lo que referimos a ellos en un discurrir sobre la competencia genérica parece convertirnos en una víctima más de la criticada confusión que pueden generar las dispares posibles acepciones del término “Jurisdicción”. No obstante, como con acierto señala CUADRADO SALINAS⁵², la invocación de tales artículos es procedente, pues ha de apreciarse que al tratar la LO del Poder Judicial en sus arts. 21 a 25 la extensión y límites internacionales de la Jurisdicción española en función de cada concreto orden jurisdiccional, se están también introduciendo en estos preceptos, de forma impropia, ciertas reglas de reparto competencial que complementan las del susodicho art. 9 LOPJ. A su literalidad nos remitimos.

Expuestas las anteriores consideraciones relativas a la LO del Poder Judicial, queda ahora expedita la obra para ahondar en la más pormenorizada ordenación de la competencia genérica del orden social y contencioso que se contiene, respectivamente, en la LRJS de 2011 y la LJCA de 1998. Por esta última, empezamos.

2.1 CONFIGURACIÓN VIGENTE A LA LUZ DE LA LEY 29/1998 REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El ámbito competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se halla detallado en los arts. 1 a 5 LJCA, componentes de Capítulo I de su Título I, en desarrollo normativo del art. 106.1 CE y del precitado art. 9.4 LOPJ; siendo redactados estos

⁵¹ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. “Límites jurisdiccionales entre los órdenes contencioso-administrativo y social”. *Revista jurídica de Castilla y León*. 2012, núm. 26, pág. 82. Criterios dispares y de distinta naturaleza que no son totalmente excluyentes entre sí, permitiéndose con ello la subsistencia de amplias zonas comunes o “grises” entre el orden social y el contencioso.

⁵² CUADRADO SALINAS, Carmen. “De nuevo sobre la distribución competencial y los problemas de delimitación entre el orden social y el contencioso administrativo”... *op. cit.*

preceptos bajo el propósito confeso “*de no alterar más de lo necesario la sistemática de la Ley anterior.*”⁵³. Siguiendo precisamente el orden de la sistemática de la LJCA de 1998, la primera observación obligada es la cláusula general de atribución de competencia al orden contencioso dispuesta en el art. 1. 1 LJCA en los términos que siguen: “*Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.*”

Así pues, junto a MOREU CARBONELL estimamos que “*Esta cláusula general del artículo 1.1 LJCA permite hablar de una «escala de la justiciabilidad» o de una «actuación administrativa justiciable», es decir, de una graduación en la intensidad del enjuiciamiento de los asuntos propios del orden de la jurisdicción contencioso – administrativa que combina criterios subjetivos y objetivos. Desde un punto de vista subjetivo, se atribuyen a la jurisdicción contencioso – administrativa los asuntos relativos a «las Administraciones públicas». Atendiendo al criterio objetivo o material, debe tratarse de una actuación «sujeta al Derecho administrativo».*”⁵⁴. Reflexión que nos pone sobre la pista de que la regla general de competencia genérica de este orden se asienta en dos criterios de atribución diferenciados: uno subjetivo y otro objetivo.

En relación con el criterio subjetivo de atribución de competencia genérica, su comprensión exige determinar qué debemos entender por “*Administraciones públicas*” a estos efectos. Una primera respuesta nos la da seguidamente el propio legislador en el art.

⁵³ Considerando II de la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

⁵⁴ MOREU CARBONELL, Elisa. *Artículo 1. Artículo 2. Artículo 3. Artículo 4. Artículo 5... op. cit.*, págs. 66 y 67. Seguidamente, añade la autora con gran interés que “*Por encima de cualquier dificultad interpretativa, el estudio del ámbito y la extensión de la jurisdicción contencioso – administrativa permite comprobar hasta qué punto se han alterado los cimientos del Derecho administrativo y se ha conquistado una jurisdicción plena y efectiva.*” [Loc. cit.]. Orden contencioso-administrativo que, en efecto, en la actualidad asumimos sin mayores disquisiciones como una “*jurisdicción plena y efectiva*”, pero no siempre ha sido así desde el plano teórico ni desde el práctico. Al respecto, v. GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva”. *Revista de Administración Pública*. 2009, 179, págs. 167 a 183.

1. 2 LJCA, donde se equipar la noción de “*Administraciones públicas*” al conjunto de Administraciones territoriales más “*Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.*”; justificando la LJCA de 1998 en su Exposición de Motivos que “*era necesario actualizar el concepto de Administración pública válido a los efectos de la Ley, en atención a los cambios organizativos que se han venido produciendo y en conexión con lo que disponen otras Leyes.*”

Vistas estas disposiciones de la LJCA en concreción del criterio subjetivo de atribución de competencia al orden contencioso, debe criticarse al legislador junto a MOREU CARBONELL que “*La LJCA contiene relevantes omisiones en relación con el concepto de Administración pública incluido en su ámbito y extensión, como los consorcios, las universidades públicas o los organismos reguladores, que en el futuro convendría actualizar.*”⁵⁵ Ahora bien, la LJCA no solo adolece de relevantes omisiones en este punto, sino que también puede sostenerse que se halla desactualizada, puesto que “*El concepto de Administración pública que asume [...] coincide, en buena medida [...] con el enunciado en la Ley 39/2015, LPAC (art. 2) y en la Ley 40/2014, LRJSP (art. 2), que incluye a las Administraciones territoriales [...] y a las entidades que integran la Administración institucional. No obstante; las leyes 39/2015 y 40/2015 introdujeron algunas novedades en el concepto de sector público institucional que necesariamente tenían [o, mejor dicho, tendrían] que condicionar el ámbito propio de esta jurisdicción.*”⁵⁶

En segundo lugar, por lo que atañe al criterio objetivo de atribución general de competencia al orden contencioso, el reproducido art. 1. 1 LJCA exige que se trate de una “*actuación sujeta a Derecho administrativo*”. Varias precisiones son nuevamente oportunas en este extremo. MOREU CARBONELL nos las facilita prácticamente todas, señalando así que “*Por «actuación» ha de entenderse cualquier tipo de actividad administrativa, ya sea singular o general, expresa o tácita, jurídica o material, que lesione los derechos o intereses de un sujeto y que pueda constituir objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*”. Mientras que, por otro lado, considera esta

⁵⁵ *Ibid.*, págs. 70 y 71.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 72.

autora que “*La expresión «derecho administrativo» se emplea en un sentido muy amplio y comprende las normas del derecho financiero y tributario.*”, al mismo tiempo que no podemos obviar que “*el Derecho administrativo se extiende a sujetos distintos de las Administraciones públicas (actuaciones materialmente administrativas).*”. Concepto amplio de Derecho administrativo que, no obstante, no abarca las decisiones de carácter político ni “*las actuaciones de los restantes poderes públicos distintos del Gobierno y de la Administración [...] adoptadas en el ejercicio de sus funciones constitucionales.*”⁵⁷

Por desgracia, advertimos también omisiones sin respuesta en torno al expresado criterio objetivo. En este sentido, critica MOREU CARBONELL que “*En relación con los denominados «actos meramente administrativos», resulta llamativo el silencio en torno a la casa de S. M. el Rey, el Consejo de Estado o el Consejo Económico y Social, sin que tampoco quede bien resuelta la cuestión de la responsabilidad patrimonial de estos órganos de relevancia constitucional. Por otro lado, pese a la superación del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, ensalzada por el propio legislador, aún quedan algunos ámbitos irreductibles [...] excesivamente blindados frente al control judicial, como los «actos graciabiles» (indulto) [de rigurosa actualidad], la llamada discrecionalidad técnica o el control de la inadmisión en vía administrativa.*”⁵⁸

Dejando ya a un lado todas estas relevantes disquisiciones sobre la cláusula general de atribución de competencia del art. 1. 1 LJCA, “*Las letras a) a f) del artículo 2 de la LJCA recopilan una serie de competencias dudosas, fronterizas o problemáticas que el legislador ha considerado conveniente reservar expresamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, y son el complemento necesario de la cláusula general del artículo 1 de la LJCA.*”⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.*, págs. 87 a 90. Acerca de esta delimitación del criterio objetivo, algunos autores como GUERRERO ZAPLANA no pierden la oportunidad de reflexionar sobre el solapamiento o redundancia del que a veces pecan doctrina y jurisprudencia al intentar definir dicho criterio, pues “*el doble requisito de acto administrativo y sometimiento del mismo al derecho administrativo, a veces deja la duda de si el derecho administrativo al que se somete el acto no es más que aquél que lo constituye en tal acto administrativo.*” [GUERRERO ZAPLANA, J.: “Conflictos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social”... *op. cit.*, pág. 528.]

⁵⁸ *Ibid.*, pág. 71.

⁵⁹ *Ibid.*, pág. 116.

Por su parte, “*El artículo 3 de la LJCA enumera las pretensiones que «no corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo» [...]. A diferencia del artículo 2 de la LJCA, que concluye con una cláusula de cierre (letra f), las atribuciones negativas de competencia integran una lista cerrada, aunque, a pesar de la voluntad clarificadora de la Ley, no está exenta de dificultades interpretativas.*”⁶⁰

Finalmente, el art. 4 LJCA se dedica a consagrar que “*La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal*”; mientras que el art. 5 LJCA reproduce respecto del orden contencioso la proclamación del carácter improrrogable de la Jurisdicción – entendida como competencia genérica – que ya se reconocía en el art. 9.6 LOPJ.

2.2 CONFIGURACIÓN VIGENTE A LA LUZ DE LA LEY 36/2011 REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL

El ámbito competencial del orden jurisdiccional social se halla detallado en los arts. 1 a 3 LRJS, integrantes del Capítulo I del Título I de su Libro Primero, en desarrollo normativo del transcrito art. 9.5 LOPJ; siendo redactados estos preceptos bajo el propósito confeso de “*establecer, ampliar, racionalizar y definir con mayor claridad el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social, con fundamento en su mayor especialización.*”⁶¹. Siguiendo el orden sistemático establecido por el legislador, observamos primeramente que el art. 1 LRJS sienta – de forma análoga a su homólogo art. 1. 1 LJCA – una cláusula o regla general de atribución de competencia genérica al orden social con las siguientes palabras: “*Los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho, tanto en su vertiente individual como colectiva, incluyendo aquéllas que versen sobre materias laborales y de Seguridad Social, así como de las impugnaciones de las*

⁶⁰ *Ibid.*, pág. 154.

⁶¹ Considerando III del Preámbulo o Exposición de Motivos de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

actuaciones de las Administraciones públicas realizadas en el ejercicio de sus potestades y funciones sobre las anteriores materias.” Como indica NORES TORRES, “se trata de un precepto que, en gran medida, reproduce las previsiones contenidas en el art. 9.5 LOPJ y cuyo contenido deberá, en todo caso, completarse con las estipulaciones recogidas en los art. 2 y 3 LJS, donde se concretan con un mayor grado de detalle los asuntos que serán competencia de la jurisdicción social tanto en un sentido positivo (art. 2 LJS) como en otro negativo (art. 3 LJS).”⁶²

Efectivamente, por un lado, el art. 2 LRJS se dedica a regular en un uso casi completo del abecedario – letras a) a t) –, una pretendida exhaustiva serie de cuestiones litigiosas que sí habrán de ser enjuiciadas por los órganos jurisdiccionales del orden social. Como quiera que este interminable listado de veintiún elementos es áspero a la vista, para su análisis nos serviremos de la sistematización propuesta por NORES TORRES⁶³ quien esquematiza dicha enumeración en cuatro principales bloques de materias:

- ❖ Los litigios vinculados a los aspectos individuales del Derecho del Trabajo, “*a los que se pueden reconducir las letras a), b), c), parte de la d), e), parte de la f), p) y ñ).*”
- ❖ Los litigios relacionados con el Derecho Sindical o, en términos generales, con la vertiente colectiva del Derecho del Trabajo, “*letras d), en parte f), g), h), i), j), k), l) y m).*”
- ❖ Las controversias jurídicas en el ámbito de la Seguridad Social y otras cuestiones conexas, “*categoría a la que se podrían reconducir las letras o), parte de s), así como la q) y la r).*”
- ❖ Y, finalmente, como novedad introducida en la configuración de la competencia del orden social por la LRJS de 2011, los litigios sobre Derecho administrativo labora, clase “*a la que pertenecerían las letras n) y s).*”

La letra t) contiene una cláusula de cierre que abre la puerta a cualquier otra cuestión atribuida al orden social “*por ésta u otras normas con rango de ley.*”

⁶² NORES TORRES, Luis Enrique. *De los conflictos de competencia y de las cuestiones de competencia...* op. cit., pág. 84.

⁶³ *Ibid.*, pág. 91.

Con todo, en referencia a este art. 2 LRJS, ha de apuntarse de manera enérgica que “*A pesar de lo prolijo de estas previsiones, lo cierto es que la delimitación de la competencia genérica del orden social es un tema que suscita variados problemas aplicativos e interpretativos*”⁶⁴. Precisamente, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que dicha excesiva enumeración, desprovista – como vemos – de un orden sistemático o lógico, no es sintomática sino de una falta de claridad conceptual del legislador, ofuscamiento que, como suele ser habitual en nuestro ordenamiento positivo, trata de ser suplido con burda verborrea, como si el exceso de letras hiciera más letrada la redacción.

Por otro lado, el art. 3 LRJS acoge, en sentido negativo, un listado complementario al del precedente art. 2 LRJS. Esto es, ubica el legislador en el art. 3 LRJS una enumeración de materias excluidas del conocimiento del orden jurisdiccional social por pertenecer la mayoría de ellas, justamente, al ámbito de competencia del orden contencioso-administrativo. En esta línea, NORES TORRES estima que los supuestos contemplados en el art. 3 LRJS “*en su mayoría, se relacionan con situaciones fronterizas entre el orden social y el contencioso administrativo donde los diferentes criterios empleados por el legislador para delimitar la esfera de competencias respectivas tradicionalmente han provocado dudas aplicativas.*”⁶⁵

Por último, como valoración conjunta de este articulado de la LRJS, podemos suscribir la aseveración de CUADRADO SALINAS, conforme a la cual “*puede decirse que las novedades que trajo la LRJS afectan, en gran parte, a la definición del nuevo ámbito de la jurisdicción social, a fin de unificar el conocimiento judicial de los conflictos sociales, proporcionándoles un tratamiento unitario, para una mejor protección de los derechos.*”⁶⁶

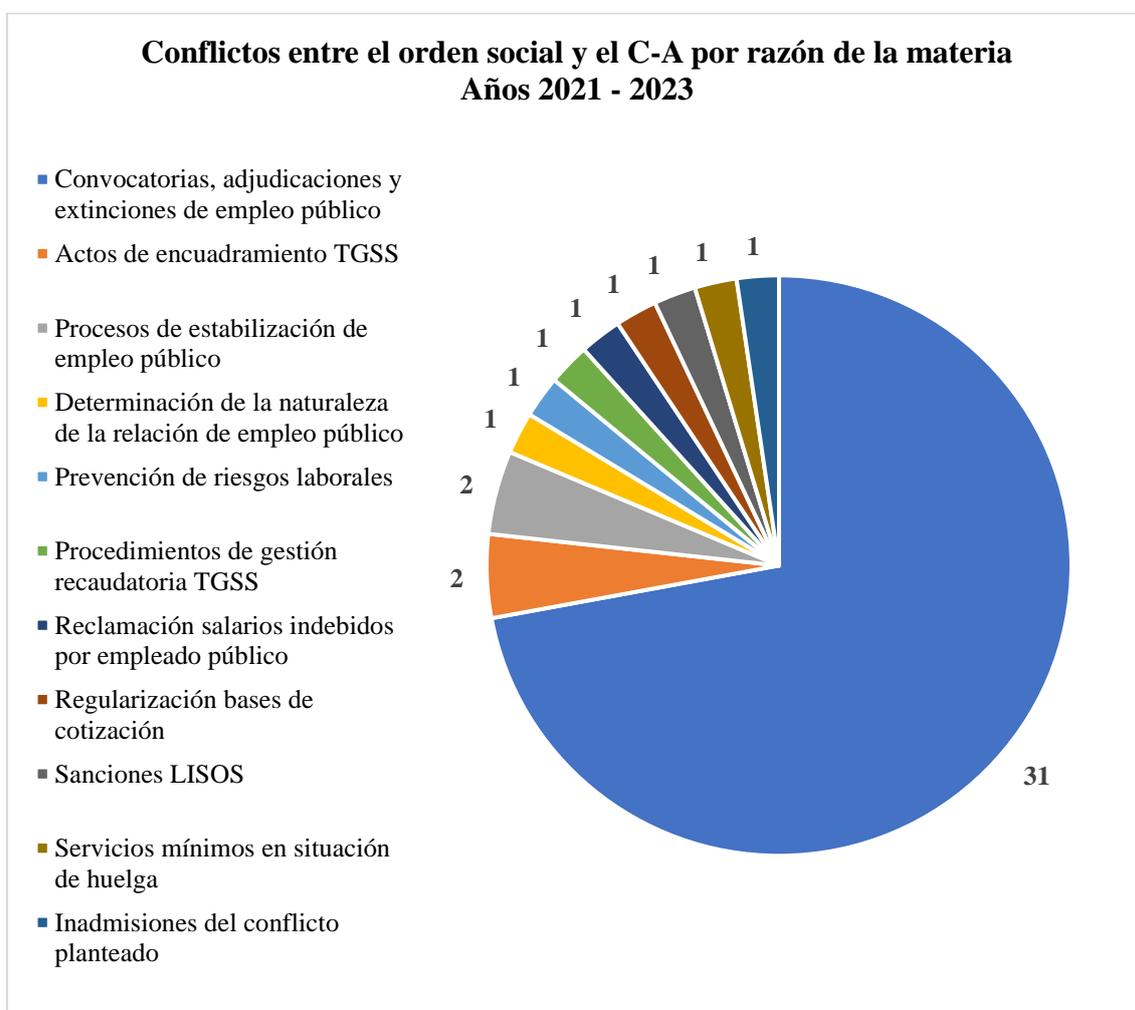
⁶⁴ NORES TORRES, Luis Enrique. *De los conflictos de competencia y de las cuestiones de competencia...* *op. cit.*, pág. 91.

⁶⁵ *Ibid.*, pág. 112.

⁶⁶ CUADRADO SALINAS, Carmen. “De nuevo sobre la distribución competencial y los problemas de delimitación entre el orden social y el contencioso administrativo”... *op. cit.* Crítica positiva que la propia autora matiza apuntando que “*el legislador no ha realizado, como debería haberlo hecho, una reforma complementaria en la LOPJ.*”

2.3 LA “ZONA GRIS”: PRINCIPALES MATERIAS OBJETO DE CONFLICTO

Descrito el vigente marco jurídico de la actual relación competencial existente entre el orden jurisdiccional social y el contencioso, con gusto nos ocuparemos en estas páginas de analizar cuáles son las principales materias objeto de conflicto entre uno y otro orden en el paradigma contemporáneo. Para ello, se ha decidido observar cuáles han sido las cuestiones litigiosas que han suscitado los cuarenta y tres (43)⁶⁷ conflictos de competencia entre el orden social y el contencioso-administrativo que se promovieron en los tres últimos años – 2021, 2022 y 2023 – ante la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo. De dicha labor surge la siguiente gráfica:



Gráfica 3: Conflictos entre el orden social y el C-A por razón de la materia. Años 2021 – 2023

Elaboración propia. Fuente: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

⁶⁷ Cifra obtenida en consonancia con la Gráfica 1. *V. supra*, pág. 16.

Como podemos contemplar, el campo que de lejos ha supuesto la sustanciación del mayor número de conflictos de competencia – con treinta y uno (31) – es el relativo a los litigios sobre impugnación de convocatorias, adjudicaciones y extinciones de empleo público. Le siguen, a mucha distancia, las pretensiones atinentes a actos de encuadramiento practicados por la Tesorería General de la Seguridad Social y las acciones incardinadas en el ámbito de los procesos de estabilización del empleo público temporal – con dos (2) conflictos de competencia en cada una de estas materias –.

En comparación de los datos de esta última gráfica con la enumeración de los que fueron los asuntos litigiosos que motivaron la mayor parte de los conflictos entre el orden social y el contencioso con anterioridad a la vigencia de la LRJS de 2011⁶⁸, podemos señalar que diez años después de la publicación de este cuerpo jurídico – sin perjuicio de las múltiples reformas que se le han operado – ni el régimen jurídico del personal estatutario, ni la responsabilidad patrimonial de las AAPP por defectuoso funcionamiento de la Administración sanitaria, ni las pretensiones de los empleados públicos de que se les declare adscritos a un régimen distinto de aquel en que se les contrató; han originado en los tres últimos años la formulación de conflicto de competencia alguno, lo que contrasta drásticamente con la situación precedente. En cambio, se mantiene en todo su esplendor la alta conflictividad entre el orden social y el contencioso acerca de las impugnaciones de convocatorias, adjudicaciones y extinciones de empleo público; al mismo tiempo que han surgido nuevas “zonas grises” de cierta relevancia como la relativa a los procesos de estabilización.

Fuera como fuese, hechas las anteriores disquisiciones, en las siguientes páginas analizaremos por separado cada una de las que, durante los tres últimos años, han sido las tres principales materias objeto de conflicto entre el orden social y el contencioso. Además, el estudio de cada una de estas materias desde la principal óptica de los Autos de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, nos permitirá ilustrar a la perfección tres síntomas diferentes que agravan la enquistada relación competencial entre lo Social y lo Contencioso-administrativo.

⁶⁸ *V. supra*, pág. 37 y ss.

a. Convocatorias, adjudicaciones y extinciones de empleo público: ejemplo de volatilidad en los criterios de atribución

Por lo que se refiere, en primer lugar, a los conflictos de competencia suscitados a raíz de las impugnaciones de convocatorias, adjudicaciones y extinciones de empleo público, dos matices son debidos.

Por un lado, se trata ciertamente de la materia litigiosa que, con mucho, más conflictos de competencia ha generado en los últimos tres años entre el orden social y el contencioso. Ahora bien, este dato tiene truco, pues en realidad no son tantos los procesos de selección o extinción de empleo público en torno a los que se origina dicha conflictividad, sino que lo que en verdad sucede es que, suscitado un conflicto de competencia sobre una determinada convocatoria, adjudicación o extinción, se vienen promoviendo ante la Sala Especial del TS tantos conflictos como procesos jurisdiccionales distintos tengan por objeto el correspondiente acto de convocatoria, adjudicación o extinción; teniendo que, a su vez, es dable en la práctica forense – aunque acaso criticable – que se sigan tantos procesos distintos como personas con interés legítimo en la convocatoria, adjudicación o extinción ejerciten de manera individual su respectiva legitimación activa⁶⁹.

Por otro lado, en acotamiento de este ámbito de conflictividad – sirviendo también para delimitar la materia de los procesos de estabilización a la que aludimos *infra* – es oportuno precisar que por empleo público entendemos el integrado por “*quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.*”; es decir, los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral ya sea indefinido o temporal, y el personal eventual – ex. art. 8 del Real

⁶⁹ De este modo, podemos apreciar que, de los treinta y un (31) conflictos de competencia sustanciados sobre esta materia en los últimos tres años, veintiuno (21) de ellos responden a recursos/demandas sobre un mismo acuerdo “*del Consejo de Administración del Consorcio para el Servicio contra Incendios y de Salvamento de la provincia de Ciudad Real por el que se procedía a la resolución de un concurso de traslado y se acordaba la extinción de relaciones laborales.*”. Así, desde el ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 2112/2021, de 15 de febrero (Rec. 13/2020, ECLI:ES:TS:2021:2112A); hasta el ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 2165/2021, de 17 de febrero (Rec. 30/2020, ECLI:ES:TS:2021:2165A).

Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público –⁷⁰.

Expuestas tales precisiones, como reza el titulado del presente subepígrafe, estimamos esta “zona gris” como claro exponente de la alta volatilidad de la que adolecen a veces los criterios de atribución que va estableciendo el legislador e interpretando la jurisprudencia de cara a decidir sobre si una determinada materia ha de pertenecer a la competencia genérica del orden jurisdiccional social o del contencioso. Así pues, a modo ilustrativo, podemos observar que las convocatorias, adjudicaciones y extinciones de personal laboral al servicio de las AAPP es un campo de litigiosidad que en lo que va de siglo XXI ha experimentado, por lo menos, los siguientes cuatro cambios sustanciales de criterio – siguiendo la exposición que realizan a este respecto los recientes ATS 245/2023, 246/2023 y 247/2023⁷¹ –:

1. En primer lugar, nos remontamos hasta el ATS 15530/2007⁷² – que partía, a su vez, de la doctrina de los actos separables consagrada en la jurisprudencia de la Sala Tercera del TS –, en que se fijó que *“el criterio para la atribución competencial a favor de uno u otro orden jurisdiccional se había de basar en la distinción entre convocatorias por las que se accede al vínculo laboral con la Administración desde el exterior -en cuyo caso, el enjuiciamiento habría de corresponder a la jurisdicción contencioso-administrativa- y aquellas otras de*

⁷⁰ Previsión del TREBEP que completamos con la consideración de ENDEMAÑO ARÓSTEGUI conforme a la cual *“El personal al servicio de las Administraciones públicas puede ser clasificado, en atención a la naturaleza de la relación de servicio que le vincula con la Administración pública a la que sirve, en dos grandes colectivos: el de los funcionarios y el de los laborales. Los funcionarios de la Administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios personales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo. [...] El personal laboral es aquel que está ligado a la Administración pública mediante un contrato de trabajo; estamos aquí ante una relación contractual regulada por la legislación laboral.”* [ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María. “La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2000, 283, pág. 347]. No obstante, sin perjuicio de lo anterior, es importante tener presente que *“El esquema, más o menos ortodoxo, de categorías jurídicas para el servicio en el empleo público está siendo alterado por la interpretación del Derecho comunitario.”* [PALOMAR OLMEDA, Alberto. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, Madrid, 2021, págs. 322 y 323.].

⁷¹ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 245/2023, de 10 de enero (Rec. 15/2022, ECLI:ES:TS:2023:245A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 246/2023, de 10 de enero (Rec. 17/2022, ECLI:ES:TS:2023:246A); ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 247/2023, de 10 de enero (Rec. 11/2022, ECLI:ES:TS:2023:247A).

⁷² ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 15530/2007, de 30 de noviembre (Rec. 27/2007, ECLI:ES:TS:2007:15530A).

carácter restringido, a las que solo pudieran acceder quienes ya tuviesen un vínculo laboral con la Administración -en cuyo caso la competencia correspondería al orden social-.”

2. Posteriormente, la Sala Especial de Conflictos de Competencia habría de asumir “*el importante cambio de criterio llevado a efecto en la materia por la Sala Cuarta del TS, en su sentencia de pleno núm. 438/2019.*”⁷³, variación obligada por la ya improrrogable adaptación de la jurisprudencia a las novedosas previsiones introducidas por la LRJS de 2011 en este extremo; toda vez que “*La voluntad del legislador de 2011 de atraer al orden social, por su mayor especialidad, el conocimiento de todas aquellas materias que, de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales, incluso cuando esté implicada la Administración pública, cristaliza en el art. 1 LRJS y, especialmente, en lo que aquí atañe, en el art. 2.n) LRJS.*”. Se exigía pues, por este cambio normativo, transferir al orden social el conocimiento de todos los procesos de selección y extinción del personal laboral.
3. Poco tiempo después, sin embargo, entraría en vigor “*la modificación legal producida a través de la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022 [...] que introdujo una nueva letra f) al art. 3 LRJS [...] conforme a la cual, quedan excluidos del conocimiento de los órganos del orden social «los actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre, que deberán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo».*” Por lo tanto, se hacía retornar el conocimiento de determinados actos al orden Contencioso.
4. Por último – de momento –, se declararía la inconstitucionalidad y nulidad de la anterior reforma “*por mor de la STC núm. 145/2022, de 15 de noviembre, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2568/2022 [...] en razón, esencialmente, al desbordamiento del ámbito material propio de las leyes de*

⁷³ STS (Sala 4ª, Pleno) núm. 438/2019, de 11 de junio (Rec. 132/2018, ECLI:ES:TS:2019:2153).

presupuestos generales del Estado.”; volviéndose con ello al precedente criterio jurisprudencial de atribución de competencia al orden social *ex. STS 438/2019.*

- b. Actos de encuadramiento de la TGSS: ejemplo de materia indubitada en la teoría, pero conflictiva en la práctica

La Sala Especial del art. 42 LOPJ resolvió conflictos de competencia promovidos en el marco de procesos judiciales que tenían por objeto la impugnación de actos de encuadramiento de la TGSS en el ATS 5030/2023 y en el ATS 13547/2023⁷⁴. Este grupo de conflictos nos brinda una perfecta ejemplificación de otra de las dolencias que aquejan la relación competencial entre el orden social y el orden contencioso: materias limítrofes que parecen gozar en la legislación y jurisprudencia de títulos de atribución de competencia claros y exactos, pero que se ven enturbiados en la práctica por la concurrencia de razonamientos transversales de los operadores jurídicos – ora torpes, ora ingeniosos – que obligan al Tribunal Supremo a pronunciarse.

Efectivamente, los actos de encuadramiento llevados a cabo por la TGSS se presentan como una materia indubitadamente excluida de la competencia genérica del orden social, hallándose exclusivamente reservado su conocimiento al orden contencioso. Así se suele cavilar a la luz del art. 3 f) LRJS, en cuya virtud: *“No conocerán los órganos jurisdiccionales del orden social: De las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a inscripción de empresas, [...] afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores.”*

Sucedo, empero, que – al menos en los dos conflictos de competencia referenciados – los respectivos órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos rehusaron el enjuiciamiento de revocaciones de oficio del alta de afiliados en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social por entender que el orden jurisdiccional competente para el conocimiento de dicha cuestión era el Social, trayendo a colación para ello el art. 146

⁷⁴ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 5030/2023, de 25 de abril (Rec. 21/2022, ECLI:ES:TS:2023:5030A); y ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 13547/2023, de 03 de octubre (Rec. 7/2023, ECLI:ES:TS:2023:13547A).

LRJS y su previsión de que la revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de los beneficiarios de los mismos ha de solicitarse, en su caso, ante el Juzgado de lo Social competente.

Así pues, ante dicha confusa o turbadora posición de los pertinentes órganos del orden contencioso, se vio obligada la Sala Especial de Conflictos de Competencia del TS a resolver discurriendo que el art. 146 LRJS no puede considerarse de aplicación a las revisiones de oficio de altas en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social, puesto que, a grandes rasgos, *“no parece razonable que la revisión de los actos de encuadramiento a instancia de la autoridad laboral haya de dilucidarse ante un orden jurisdiccional distinto del competente para su impugnación.”*

c. Procesos de estabilización de empleo público: ejemplo de complejidad por el elevado número de nociones y matices a conjugar

Han sido relativos a los procesos de estabilización de empleo público temporal los conflictos de competencia entre el orden social y el contencioso resueltos por medio del ATS 2037/2023 y del ATS 16765/2023⁷⁵, de los que decimos ser complejos por el elevado número de nociones y matices que se deben conjugar para su satisfactorio entendimiento.

La primera noción a tomar en consideración para una verdadera comprensión de estos conflictos de competencia es la del contexto que justifica y explica la institución de los procesos de estabilización. Este contexto puede ser resumido con las siguientes palabras de BOLTAINA BOSCH: *“Un mal endémico de la función pública española –entendida en el sentido más amplio: personal funcionario y laboral–, en todas sus esferas administrativas, aunque muy especialmente en la autonómica y la local, es la <<precariedad>>, [...] la existencia de trabajadores, funcionarios y otras modalidades de personal vinculado con la Administración y el sector público a través de un régimen jurídico de interinidad o temporalidad de muy diferentes intensidades: precariedad*

⁷⁵ Respectivamente, ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 2037/2023, de 21 de febrero (Rec. 19/2022, ECLI:ES:TS:2023:2037A); y ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 16765/2023, de 12 de diciembre (Rec. 10/2023, ECLI:ES:TS:2023:16765A).

strictu sensu, esto es vínculos de muy corta duración, empleados interinos o temporales que acumulan sucesivamente muchos contratos o nombramientos fruto de su entrada y salida permanente de las «bolsas de trabajo» o listas de espera y finalmente, trabajadores y funcionarios «interinos» hasta la cobertura de la plaza [...] que nunca llega.»⁷⁶. Estamos, pues, ante un problema estructural de primer orden que, como critica con severidad GIFREU FONT, “lastra y repercute negativamente en la prestación de unos servicios públicos estables y de calidad, especialmente en sectores estratégicos como la educación, la sanidad y los servicios sociales.”⁷⁷

Así las cosas, para tratar de solventar dicho mal – y más por exigencia de la Unión Europea que por voluntad propia del Estado español –, se aprobó el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, posteriormente convalidado mediante la Ley 20/2021, de 28 de diciembre; ambos de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Textos normativos que, a día de hoy, componen el fundamental marco jurídico de los procesos de estabilización.

Por su parte, desde un punto de vista terminológico, un primer matiz no desdeñable es el que nos ha de permitir diferenciar entre los “procesos de estabilización” y los “procesos de consolidación”, expresiones comúnmente empleadas de forma indistinta por la jurisprudencia y la normativa citada, pero que en opinión de algunos autores no responden a un mismo significado. Ejemplo de ello es ROQUETA BUJ, para quien el término de “consolidación de empleo temporal” es “*expresión que denota un procedimiento favorecedor de los empleados públicos temporales*”; mientras que la “estabilización de empleo temporal” ha de entenderse referida a procedimientos que “*tienen por objeto sustituir los puestos de trabajo ocupados por personal temporal por*

⁷⁶ BOLTAINA BOSCH, Xavier. “Empleo público temporal en España: precariedad del modelo y recuperación del sistema (2010-2016)”. *Documentación laboral*. 2016, 106, pág. 10. Mal endémico de la función pública española que, sin embargo, no es un problema exclusivo del Estado español, pues se halla también fuertemente arraigado en las Administraciones de otros Estados como los latinoamericanos. *V. gr.*, HURTADO LÓPEZ, Wilson; JIMÉNEZ TORRES, Ivonne Maritza. “Estabilidad laboral reforzada, empleados provisionales en carrera administrativa y su efecto en la Administración Pública”. *Inciso*. 2022, Vol. 24, págs. 39 a 71; estudio circunscrito a la situación concurrente en Colombia.

⁷⁷ GIFREU FONT, Judith. “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2022, 18, pág. 78.

otros de carácter estable mediante la superación del correspondiente proceso selectivo en el que se garantizan los principios de igualdad, mérito y capacidad [...], y, al mismo tiempo, sellar «pro futuro» los accesos irregulares de empleo temporal; es decir, estabilizar no tanto la situación de los empleados públicos temporales sino de las plantillas.»⁷⁸

Un segundo matiz, quizás más relevante, es el que nos debe impedir confundir los referidos “procesos de estabilización”, encaminados a reemplazar puestos públicos temporales – ya sean laborales o funcionariales – por otros de carácter indefinido o fijo; con los “procesos de funcionarización”, orientados a la sustitución de puestos públicos laborales por otros de naturaleza funcional. Por lo tanto, aunque estos últimos “procesos de funcionarización”, también contribuyen en cierta medida a la estabilización del empleo público, persiguen otra finalidad principal o – lo que es lo mismo – responden a un problema distinto: evitar que funciones públicas reservadas en nuestro ordenamiento al personal sujeto al Estatuto funcional sean desempeñadas por personal laboral.

Atinados de este modo – y a muy grandes rasgos – el sentido, marco jurídico y concepto de los procesos de estabilización del empleo público temporal, hemos de formular las siguientes afirmaciones sobre qué orden jurisdiccional es el competente para conocer de los litigios en los que se impugne algún acto de las AAPP empleadoras recaído durante la tramitación de tales procesos:

- ❖ Por un lado, en tanto se trate de procesos de estabilización de empleo laboral que supongan un nuevo ingreso de personal laboral al servicio de las AAPP, será de aplicación el vaivén de criterios de atribución expuesto *supra* con motivo de los procesos de selección y extinción de dicho personal, pues no se tratará más que de una forma especial de producirse dicha selección o extinción. Esto es, al menos en la actualidad, serán competentes los órganos jurisdiccionales de lo Social.
- ❖ En cambio, si se tratase de procesos de estabilización de empleo público temporal que significasen la cobertura de plazas funcionariales que venían

⁷⁸ ROQUETA BUJ, Remedios. “Los procesos de estabilización de empleo temporal en el Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. 2021, 21, pág. 10.

siendo ocupadas por interinos, habremos de estar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo⁷⁹.

3. Crítica al reparto competencial entre el orden social y el contencioso

Henos aquí al final del trayecto que en esta obra se propone sobre la relación competencial entre el orden social y el contencioso, recorrido que ha transcurrido desde un breve repaso histórico a la tradicional conflictividad existente en este ámbito de nuestra realidad jurídica, caminando después por las líneas generales de la actual configuración de la competencia genérica de dichos órdenes jurisdiccionales. Pues bien, este itinerario ha estado presidido por una pregunta aún no resuelta: ¿es en verdad la conflictividad competencial entre el orden social y el contencioso un problema en sí misma o, por el contrario, es una disfunción inevitable? Y, en caso de ser un problema ¿a qué se debe? ¿Hay alguna solución concreta? Intentemos dar respuesta a estos interrogantes.

En estas líneas, sugiero entender por “problema” aquella situación que, produciendo una serie de efectos negativos o perjudiciales, tiene soluciones o remedios parciales posibles⁸⁰. Dada esta definición, por ende, el primer punto a valorar es si la acuciante conflictividad competencial entre lo Social y lo Contencioso es o no perjudicial. Al respecto, es indudable la existencia de las indeseables implicaciones expuestas al hablar de la “*Relevancia práctica y teórica*” en la “*INTRODUCCIÓN DE LA CUESTIÓN*”⁸¹, pero falta discernir si tales efectos negativos son intrínsecos a los conflictos de competencia o se deben a la concurrencia de tales conflictos con otros factores ciertamente independientes o externos. En este sentido, parece que hemos de suscribir la

⁷⁹ Ciertamente, estos procesos de estabilización para la cobertura de plazas funcionariales no han llegado a suscitar el planteamiento de conflicto de competencia alguno ante la Sala Especial del TS, la cual – en los dos autos que hemos citado – únicamente ha llegado a pronunciarse sobre los procesos de estabilización de empleo laboral temporal. No obstante, que la *ratio decidendi* de nuestro Alto Tribunal para estimar competente al orden social en estos últimos procesos sea que estos afectan a personal laboral, implica necesariamente – *sensu contrario* – que si los mismos versasen sobre personal funcional interino, el competente serían el orden contencioso. Así lo viene a refrendar por lo demás, entre otras, la STS (Sala 3ª, Sección 4ª) núm. 2943/2020, de 28 de septiembre (Rec. 384/2018, ECLI:ES:TS:2020:2943).

⁸⁰ En efecto, descarto considerar “problema” toda situación que sea inevitable dados unos determinados presupuestos, pues ninguna utilidad nos habrá de reportar preocuparnos por algo irremediable – óptica propia, si se quiere, del estoicismo –.

⁸¹ *V. supra*, págs. 13 a 16.

opinión de ASECIO MELLADO, para quien los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales no son una realidad dañina en sí misma, sino que su carácter nocivo se debe a la confluencia de otras circunstancias: “*Principios, tales como [...] el de independencia de cada orden en el enjuiciamiento de las materias que conoce, cualquiera que sea su naturaleza al calificar la división del Poder Judicial en dichos órdenes como expresión simple de la visión del trabajo, la negación artificial de los efectos positivos de la cosa juzgada fuera de cada orden jurisdiccional, la libertad de apreciación de los hechos en cada uno de los mencionados órdenes con asunción de lo que ello supone, etc. ... pueden y deben ser matizados ante una realidad que exige ese replanteamiento.*”⁸²

Obtenemos con ello, por tanto, que se trata de un problema solo de manera relativa, relatividad que lo es por partida doble. Esto es, por el razonamiento expuesto en el párrafo anterior, y por el que a continuación se expone: sentando que – a juicio del que suscribe – no puede hablarse de problema si no hay solución posible que le dé respuesta, sucede precisamente que la existencia de conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales es hasta cierto punto ineludible, ya que siempre encontraremos “*situaciones en las que unos mismos hechos constituyen el supuesto fáctico de relaciones jurídicas heterogéneas que se pueden perfectamente valorar en sedes diferentes.*”⁸³, sin ser realista exigir que todas dichas situaciones sean previstas de antemano por legislación y jurisprudencia para evitar así el planteamiento de conflictos. Ahora bien, una cosa es asumir que en cierta medida es inevitable la existencia de conflictos de competencia y, otra bien distinta, aceptar como igualmente impepinable la elevada conflictividad entre la competencia genérica de lo Social y de lo Contencioso-administrativo.

Partiendo de esta relativización de la cuestión, advertimos numerosas críticas que guían a soluciones que permiten mitigar la excesiva conflictividad entre orden social y contencioso. La mayoría de estas críticas ponen el foco sobre la defectuosa técnica legislativa seguida a la hora de regular el ámbito competencial de cada uno de dichos órdenes jurisdiccionales. Algunas de éstas ya se han deslizado en la presente obra, como

⁸² ASECIO MELLADO, José María. *Las contradicciones entre sentencias por causa del doble enjuiciamiento: una crisis del modelo procesal vigente... op. cit.*, págs. 458 y 459.

⁸³ *Ibid.*, pág. 460.

la relativa a la dualidad de criterios generales de atribución – paralelos y no excluyentes – que emplean los arts. 9. 4 y 9. 5 LOPJ para delimitar la competencia genérica de lo Social y de lo Contencioso⁸⁴, o las referentes a las también indebidas omisiones contenidas en la LJCA de 1998 respecto de sus criterios subjetivos y objetivos de asignación⁸⁵.

Otras críticas sobre susodicha defectuosa técnica legislativa se pueden añadir ahora. Así, autoras como MOREU CARBONELL reprochan que “*Con el objetivo de evitar un indeseable peregrinaje de jurisdicciones y garantizar la tutela judicial efectiva, se impone la unidad jurisdiccional en algunas materias, como la responsabilidad patrimonial (art. 2 c LJCA). Ocurre, sin embargo, que la tendencia a la unidad jurisdiccional en ciertas materias no es una pretensión exclusiva del orden contencioso, y choca con las ansias clarificadoras de las demás jurisdicciones, muy especialmente [precisamente] la social.*”⁸⁶. Otras, como CASAS BAAMONDE, en relación con la LRJS de 2011 censuran que “*ni su regulación plasma el tratamiento unitario que anuncia [...], ni su identificación coincide con la más amplia que a sus efectos hace la ley de infracciones y sanciones en el orden social. Pero es que, además, tampoco delimita el contorno competencial de forma más eficaz.*”⁸⁷

Sin embargo, tampoco faltan quienes apuntan en otras direcciones. De este forma, excediendo de la crítica a la técnica legislativa, MERCADER UGUINA denuncia “*un cierto principio de incertidumbre que deriva de la indeterminación y de las contradicciones que sufren los propios órganos jurisdiccionales a la hora de calificar una determinada materia como objeto de conocimiento jurisdiccional.*”⁸⁸

⁸⁴ *V. supra.*, pág. 40.

⁸⁵ *V supra.*, pág. 41 y ss.

⁸⁶ MOREU CARBONELL, Elisa. *Artículo 1. Artículo 2. Artículo 3. Artículo 4. Artículo 5... op. cit.*, pág. 71.

⁸⁷ CASAS BAAMONDE, M.^a Emilia. “La nueva jurisdicción social. ¿Una jurisdicción auténticamente social?”. *Revista La Ley, Relaciones Laborales*. 2012, N.º 8, pág. 7.

⁸⁸ MERCADER UGUINA, Jesús R. *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo... op. cit.*, pág. 19 y ss.

Asimismo, autores como GUERRERO ZAPLANA, centran su mirada en el concreto órgano jurisdiccional encargado de la resolución de los conflictos de competencia, reprobando que “*El análisis comparativo de las diversas resoluciones adoptadas por la Sala de Conflictos del TS en el cumplimiento de la misión que tiene encomendada por el artículo 42 de la LOPJ, se encuentra con un primer problema que consiste en la excesiva concreción de las resoluciones dictadas, ello en atención a la propia naturaleza de su misión [...]. Las resoluciones [sic.] de la mencionada Sala de Conflictos resuelven, con aplicación de la concreta, y a veces muy específica, legislación prevista para cada supuesto, la determinación de cual sea el Órgano Jurisdiccional competente, pero sin mostrar apenas cual sea la doctrina general que permita sentar los principios de la distribución de competencias de cada una de las jurisdicciones en conflicto [...] lo que hace difícil extrapolar las soluciones dadas por la Sala para aplicarlas a otros supuestos*”. A lo que acabe añadir que “*A todo ello, se suman los problemas de la llamada «motorización» del derecho (aplicable tanto al derecho administrativo como al laboral), y que ocasiona que la solución dada para un concreto supuesto en un momento determinado no sea válida para ese mismo supuesto poco tiempo después.*”⁸⁹

Cabe concluir, en definitiva, que “*Las dificultades que presenta el deslinde preciso de materias atribuidas a los órdenes social y contencioso administrativo no pueden calificarse sino de «vexata quaestio» nunca bien resuelta que [...] se mantiene (y acrecienta) en nuestros días.*”⁹⁰

⁸⁹ GUERRERO ZAPLANA, J.: “Conflictos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social”... *op. cit.*, págs. 538 y 539. Si ya en 1996 se hacía crítica del fenómeno de la motorización del derecho, me suscita curiosidad qué opinión tienen o tendrían tales autores del momento presente. Por lo demás, misma “*limitada eficacia ordenadora de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo.*” que aprecia gran parte de la doctrina [por todos, QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana... *op. cit.*, pág. 83].

⁹⁰ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. “Límites jurisdiccionales entre los órdenes contencioso-administrativo y social”... *op. cit.*, pág. 137.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La existencia de “zonas grises” es consustancial a la división de la Jurisdicción ordinaria en distintos órdenes.- Cualquiera que sea el reparto de competencia genérica que se quiera realizar entre los diversos órdenes jurisdiccionales que integran nuestra Jurisdicción ordinaria, encontraremos siempre “zonas grises”, esto es, un conjunto de situaciones, relaciones e instituciones jurídicas limítrofes que pueden ser subsumidas de manera casi indistinta en diferentes criterios de atribución que otorguen simultáneamente su conocimiento a dos órdenes jurisdiccionales en conflicto. Realidad ésta que podemos achacar a la irrefutable circunstancia de la riqueza que abandera la práctica forense, nutrida de instituciones y figuras de naturaleza ciertamente transversal o híbrida, y abierta siempre a nuevas interpretaciones y planteamientos que desbordan las previsiones jurídico-positivas. Aceptado lo anterior como premisa cierta, resulta un intento fútil por parte del legislador intentar abarcar todos los supuestos fronterizos mediante el establecimiento de una serie de criterios de atribución cada vez más numerosos y casuísticos que en nada o poco contribuyen a arrojar luz. A veces menos es más y quizás una regulación más satisfactoria de las “zonas grises” existentes entre la competencia genérica de los distintos órdenes sería aquella que se limitase a establecer unos criterios generales, pero firmes y claros, dejando la casuística a la jurisprudencia.

SEGUNDA.- Dada la existencia de “zonas grises”, una respuesta a las mismas es necesaria.- Que la existencia de materias litigiosas de dudosa atribución a la competencia genérica de uno u otro orden jurisdiccional sea una realidad inevitable no quiere significar que haya de dejarse a la misma sin una respuesta, pues sí resulta factible e imperioso para un adecuado funcionamiento de nuestra Administración de Justicia acotar o limitar tales dudas al máximo, y dotarlas cuando surjan de un tratamiento procesal específico que resulte eficaz en su resolución. De lo contrario, si se tolerase la libre proliferación de pretensiones en tales limbos competenciales y se decidiese sobre su asignación a uno u otro orden de forma asistemática e incongruente, se estaría poniendo en claro jaque el principio de seguridad jurídica y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pilares de todo Estado de Derecho. A dicha misión y no otra debe responder el mecanismo de los conflictos de competencia entre órdenes jurisdiccionales.

TERCERA.- El mecanismo de los conflictos de competencia es una respuesta satisfactoria a las “zonas grises”, pero que se enturbia por factores corregibles.- En efecto, la concreta instrumentación de los conflictos de competencia en nuestro vigente ordenamiento jurídico me parece un mecanismo procesal sobradamente solvente para lograr el máximo control y acotamiento posible de las cuestiones que se muestren problemáticas a la hora de atribuir las al conocimiento de uno u otro orden jurisdiccional. Ahora bien, ello no nos ha de impedir apreciar la concurrencia de determinadas circunstancias que le restan eficacia, a saber: la negación de los efectos positivos de la cosa juzgada más allá de cada orden de la Jurisdicción, los constantes vaivenes que sufren algunos criterios de atribución – no siempre debidos a modificaciones legislativas, sino que algunos son por entero obra del Poder Judicial – o el carácter excesivamente casuístico de muchos pronunciamientos de la Sala Especial de Conflictos de Competencia, perdiendo con ello el Tribunal Supremo la oportunidad de sentar criterios más generales y de utilidad para un mayor número de potenciales conflictos. Circunstancias todas estas de posible enmienda.

CUARTA.- La relación competencial entre el orden jurisdiccional social y el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es, con mucho, la más conflictiva.- Acudiendo a las cifras se nos presenta la evidencia de que a lo largo de los años de vigencia de nuestro actual ordenamiento jurídico constitucional la mayoría de los conflictos de competencia se suscitan entre el orden social y contencioso de la Jurisdicción ordinaria, dato revelador del enquistamiento que padece la relación competencial mantenida entre una y otra rama de nuestro Poder Judicial. En rigor, lo patológico de este vínculo se puede imputar a una formulación de sus respectivos ámbitos de competencia que se muestra equívoca desde su raíz, ya que uno y otro orden se fundamentan sobre la base de dos reglas generales de atribución en absoluto excluyentes la una de la otra, lo que de partida genera amplias “zonas grises” entre ambos órdenes jurisdiccionales. Para acabar de empeorar la situación, algunos de los métodos empleados por nuestro legislador para combatir dicho problema de origen han sido igualmente ingenuos y desacertados, de modo que, por ejemplo, se ha intentado clarificar la competencia sobre determinados sectores atribuyéndolos por completo al conocimiento de un orden sin reparar en que determinadas instituciones y materias pertenecientes a aquellos ya se hallaban previamente asignadas al otro. Todo ello ha contribuido a

ocasionar una acusada conflictividad, totalmente consolidada a estas alturas, que aboca a los justiciables a un verdadero “peregrinaje jurisdiccional” en el ejercicio de ciertas pretensiones para las que existe una inexcusable incertidumbre sobre a qué orden jurisdiccional han de dirigirse, materializándose con ello la anunciada vulneración del principio de seguridad jurídica y del derecho a la tutela judicial efectiva.

QUINTA.- El empleo público es el principal foco de conflictividad en la ya de por sí conflictiva relación entre el orden jurisdiccional social y el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.- Máximo exponente de los males que, como hemos visto durante esta obra, cabe predicar de una deficiente delimitación competencial entre dos órdenes jurisdiccionales es el ámbito del empleo público, entendido éste como el conjunto de relaciones de trabajo por cuenta ajena y retribuidas entabladas por las Administraciones Públicas empleadoras en cualquiera de los distintos regímenes posibles – funcionarial, y muy especialmente laboral y eventual –. Efectivamente, las impugnaciones de convocatorias, adjudicaciones y extinciones de empleo público protagonizan la mayor parte de los conflictos de competencia que se han suscitado entre lo Social y lo Contencioso, siendo de las pocas materias que ha persistido en su conflictividad sin importar las diversas modificaciones que se han ido sucediendo en los títulos de atribución competencial. De entre todos los expuestos factores que dificultan determinar la competencia genérica para el enjuiciamiento de una determinada materia, el empleo público es claro paradigma de volátiles criterios de atribución, pudiendo contar hasta cuatro sustanciales cambios de parecer en los últimos 15 años.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ PÉREZ, Terenciano. *Conflictos entre los distintos órdenes jurisdiccionales*; en, FERNÁNDEZ MARTÍN, Fernando (Director). *Jurisdicción, competencia y partes en el proceso civil*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, págs. 119 a 160.

ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, José María. *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000.

ASENCIO MELLADO, José María. *Introducción al Derecho procesal* (con FUENTES SORIANO, Olga CALAZA LÓPEZ, Sonia *et al.*). Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

ASENCIO MELLADO, José María. *Las contradicciones entre sentencias por causa del doble enjuiciamiento: una crisis del modelo procesal vigente*; en, JIMENO BULNES, Mar; PÉREZ GIL, Julio (Coordinadores). *Nuevos horizontes del Derecho procesal*. Bosch, Barcelona, 2016, págs. 457 a 476.

BOLTAINA BOSCH, Xavier. “Empleo público temporal en España: precariedad del modelo y recuperación del sistema (2010-2016)”. *Documentación laboral*. 2016, 106, págs. 9 a 32.

CASAS BAAMONDE, M.^a Emilia. “La nueva jurisdicción social. ¿Una jurisdicción auténticamente social?”. *Revista La Ley, Relaciones Laborales*. 2012, N.º 8, págs. 1 a 28.

CUADRADO SALINAS, Carmen. “De nuevo sobre la distribución competencial y los problemas de delimitación entre el orden social y el contencioso administrativo”. *Revista General de Derecho Procesal*. 2020, núm. 50 [Online: https://www-iustel.com.unileon.idm.oclc.org/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422314]. Fecha de última consulta: 14/02/2024].

DE LA OLIVA SANTOS, Andrés. *Derecho Procesal. Introducción* (con DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio y VEGAS TORRES, Jaime). Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2004.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María. “La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2000, 283, págs. 347 a 379.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su adquisición definitiva de un *status* de jurisdicción plena y efectiva”. *Revista de Administración Pública*. 2009, 179, págs. 167 a 183.

GIFREU FONT, Judith. “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2022, 18, págs. 77 a 99.

GUERRERO ZAPLANA, J.: “Conflictos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social”. *Poder Judicial*, n.º 41-42, 1996, págs. 527 a 570.

HURTADO LÓPEZ, Wilson; JIMÉNEZ TORRES, Ivonne Maritza. “Estabilidad laboral reforzada, empleados provisionales en carrera administrativa y su efecto en la Administración Pública”. *Inciso*. 2022, Vol. 24, págs. 39 a 71.

MERCADER UGUINA, Jesús R. *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

MONTERO AROCA, Juan. *Derecho Jurisdiccional I. Parte General* (con GÓMEZ COLOMER, Juan Luis y BARONA VILAR, Silvia). Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

MOREU CARBONELL, Elisa. *Artículo 1. Artículo 2. Artículo 3. Artículo 4. Artículo 5*; en, EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Directores). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 65 a 196.

NORES TORRES, Luis Enrique. *De los conflictos de competencia y de las cuestiones de competencia*; en, BLASCO PELLICER, Ángel (Director). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, págs. 183 a 192.

ORTELLS RAMOS, Manuel. *Introducción al Derecho Procesal* (con BONET NAVARRO, José, MARTÍN PASTOR, José *et al.*). Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, Madrid, 2021.

PERA VERDAGUER, Francisco. *Jurisdicción y Competencia*. Bosch, Barcelona, 1979.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. “Límites jurisdiccionales entre los órdenes contencioso-administrativo y social”. *Revista jurídica de Castilla y León*. 2012, núm. 26, págs. 77-138.

ROQUETA BUJ, Remedios. “Los procesos de estabilización de empleo temporal en el Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. 2021, 21, págs. 8 a 27.

Recursos Web

<https://dpej.rae.es/> [Fecha de última consulta: 06/02/2024]

<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp> [Fecha de última consulta: 15/02/2024]

<https://www6.poderjudicial.es/PxWeb2023v1/pxweb/es> [Fecha de última consulta: 12/02/2024]

https://catoute.unileon.es/discovery/search?vid=34BUC_ULE:VU1 [Fecha de última consulta: 09/02/2024]

<https://www.boe.es/> [Fecha de última consulta: 16/02/2024]

ANEXO DE JURISPRUDENCIA

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	ECLI
STC (Pleno) núm. 145/2022, de 15 de noviembre (Cuestión de inconstitucionalidad 2568/2022)	ECLI:ES:TC:2022:145
STC (Pleno) núm. 254/1994, de 21 de septiembre (Cuestión de inconstitucionalidad 1819/1992 y 173/1993)	ECLI:ES:TC:1994:254

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO	ECLI
STS (Sala 3ª, Sección 4ª) núm. 2943/2020, de 28 de septiembre (Rec. 384/2018)	ECLI:ES:TS:2020:2943
STS (Sala 4ª, Pleno) núm. 438/2019, de 11 de junio (Rec. 132/2018)	ECLI:ES:TS:2019:2153

AUTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO	ECLI
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 16765/2023, de 12 de diciembre (Rec. 10/2023)	ECLI:ES:TS:2023:16765A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 13547/2023, de 03 de octubre (Rec. 7/2023)	ECLI:ES:TS:2023:13547A

ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 5030/2023, de 25 de abril (Rec. 21/2022)	ECLI:ES:TS:2023:5030A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 2037/2023, de 21 de febrero (Rec. 19/2022)	ECLI:ES:TS:2023:2037A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 247/2023, de 10 de enero (Rec. 11/2022)	ECLI:ES:TS:2023:247A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 246/2023, de 10 de enero (Rec. 17/2022)	ECLI:ES:TS:2023:246A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 245/2023, de 10 de enero (Rec. 15/2022)	ECLI:ES:TS:2023:245A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 3576/2022, de 01 de marzo (Rec. 14/2021)	ECLI:ES:TS:2022:3576A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 2165/2021, de 17 de febrero (Rec. 30/2020)	ECLI:ES:TS:2021:2165A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 2112/2021, de 15 de febrero (Rec. 13/2020)	ECLI:ES:TS:2021:2112A

ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 9161/2010, de 24 de junio (Rec. 6/2010)	ECLI:ES:TS:2010:9161A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 15530/2007, de 30 de noviembre (Rec. 27/2007)	ECLI:ES:TS:2007:15530A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8712/2007, de 29 de junio (Rec. 10/2007)	ECLI:ES:TS:2007:8712A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 16340/2006, de 13 de octubre (Rec. 320/2006)	ECLI:ES:TS:2006:16340A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 16045/2006, de 18 de octubre (Rec. 327/2006)	ECLI:ES:TS:2006:16045A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 14463/2006, de 11 de octubre (Rec. 165/2006)	ECLI:ES:TS:2006:14463A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 3642/2006, de 30 de marzo (Rec. 46/2005)	ECLI:ES:TS:2006:3642A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 18961/2005, de 24 de octubre (Rec. 25/2005)	ECLI:ES:TS:2005:18961A

ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8391/2004, de 28 de junio (Rec. 9/2004)	ECLI:ES:TS:2004:8391A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8957/2002, de 19 de octubre (Rec. 9/2002)	ECLI:ES:TS:2002:8957A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 12285/2001, de 04 de abril (Rec. 33/2000)	ECLI:ES:TS:2001:12285A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 12264/2001, de 04 de abril (Rec. 18/2000)	ECLI:ES:TS:2001:12264A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10622/1999, de 23 de diciembre (Rec. 47/1999)	ECLI:ES:TS:1999:10622A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10601/1999, de 22 de junio (Rec. 55/1998)	ECLI:ES:TS:1999:10601A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10599/1999, de 22 de marzo (Rec. 65/1998)	ECLI:ES:TS:1999:10599A
ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 10592/1999, de 22 de marzo (Rec. 46/1998)	ECLI:ES:TS:1999:10592A

ATS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) núm. 8769/1998, de 26 de junio (Rec. 3/1998)	ECLI:ES:TS:1998:8769A
---	-----------------------