



Roj: **ATS 2160/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2160A**

Id Cendoj: **28079160422021200016**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala Especial**

Sede: **Madrid**

Sección: **42**

Fecha: **17/02/2021**

Nº de Recurso: **16/2020**

Nº de Resolución: **16/2021**

Procedimiento: **Conflictos de competencia entre juzgados o tribunales de distinto orden jurisdiccional (Art. 42 LOPJ)**

Ponente: **MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Auto**

Conflicto de Competencia:

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

Secretaría de Gobierno

TRIBUNAL SUPREMO

Sala Especial de Conflictos de Competencia Art. 42 LOPJ

Auto núm. 16/2021

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano

D. Ricardo Bodas Martín

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 17 de febrero de 2021.

Esta sala ha visto

Esta Sala ha visto el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado de lo Social núm. 2 de Ciudad Real y el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 2 de Ciudad Real.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde.

HECHOS

PRIMERO. *Demanda ante el orden contencioso-administrativo*

D.^a Ana María interpuso el 10 de julio de 2018 recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de fecha 18 de mayo de 2018 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 adjudicación de las plazas incluidas en la oferta de empleo público de 2015, tras la resolución de un concurso de traslado, y se acordaba la extinción de la relación laboral de la recurrente, solicitando que se declarase la nulidad o, subsidiariamente, la anulabilidad del acto impugnado y de los posteriores que trajeran causa del mismo, así como su readmisión en su puesto de trabajo, con abono de los salarios de tramitación devengados.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Ciudad Real, mediante auto de 5 de noviembre de 2018, declaró su falta de jurisdicción al entender que el conocimiento del asunto correspondía a los órganos del orden social, decisión no cuestionada, ya que el recurso de apelación interpuesto frente a la misma versó exclusivamente sobre el pronunciamiento adoptado en materia de costas.

SEGUNDO. *Demanda ante el orden social.*



Ante la declaración de incompetencia referida, la representación procesal de doña Ana María interpuso nueva demanda con las mismas pretensiones ante la jurisdicción social, dictando el Juzgado de lo Social núm. 2 de Ciudad Real un auto de fecha 24 de octubre de 2019, por el que declaró su falta de jurisdicción por considerar competentes a los órganos del orden contencioso-administrativo.

TERCERO. *Tramitación del conflicto de competencia.*

Interpuesto recurso por defecto de jurisdicción y recibidas las actuaciones, se confirió traslado al Ministerio Fiscal para informe, que lo evacuó en el sentido de considerar competente a la jurisdicción social.

CUARTO. *Otros antecedentes relevantes previos al procedimiento.*

En la convocatoria de la Oferta de Empleo Público -en lo sucesivo, OEP- del Consorcio para el Servicio contra Incendios y de Salvamento de la provincia de Ciudad Real correspondiente a 2008 resultaron anunciadas, entre otras, 37 plazas de bombero y 1 de auxiliar administrativo, convocatoria en la que se reservaron a consolidación de empleo 25 plazas de bombero y la de auxiliar administrativo.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó sentencia en segunda instancia, de fecha 9 de febrero de 2012, por la que anuló el acuerdo de la convocatoria en lo atinente a las plazas reservadas a consolidación de empleo, por falta de motivación.

Tras diversas actuaciones procesales seguidas en doble instancia para la ejecución de la sentencia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real dictó auto fechado el 18 de mayo de 2016 por el que acordó requerir al consorcio para que publicara la OEP -ya correspondiente al año 2015- y convocara las plazas de bombero y auxiliar administrativo incluidas en la misma, resolución que fue complementada por el auto de 19 de octubre de 2016 que ordenó al consorcio la inmediata convocatoria de la oposición libre para cubrir 37 plazas de bombero y 1 de auxiliar administrativo, sin reserva alguna para consolidación.

En su escrito de demanda, la parte actora considera que las plazas ofertadas en la OEP de 2015 son las vacantes ofrecidas a consolidación de empleo en el año 2008.

QUINTO. *Pretensiones y alegaciones de los órganos en conflicto y del Ministerio Fiscal.*

1. *Argumentos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.*

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo considera competente la jurisdicción social, en síntesis, por las siguientes consideraciones:

- El objeto del proceso es el acuerdo de 4 de mayo de 2018 por el que se resuelve un concurso de traslado -sic- y se acuerda la extinción de la relación laboral de la parte actora con la Administración, relación de naturaleza laboral, regida por el Estatuto de los Trabajadores y cuya extinción es competencia del orden social.
- El concurso de traslado afecta a los derechos y a la movilidad geográfica del personal -también laboral-, cuestiones propias de las relaciones laborales de los trabajadores con su empleador -en este caso el consorcio-.

2. *Argumentos del Juzgado de lo Social.*

El Juzgado de lo Social núm. 2 de Ciudad Real considera competente a la jurisdicción contencioso-administrativa, en síntesis, por las siguientes razones:

- Para resolver sobre la competencia hay que tener presente que no se impugna el acuerdo del consejo de 4 de mayo de 2018 -por el que se resuelve el concurso de traslado, previo a la convocatoria de la oposición por turno libre-, sino el acuerdo de 18 de mayo de 2018 -por el que se resuelve la OPE de turno libre del año 2015 correspondiente a la provisión de 37 plazas de bombero- y, al resultar ocupada la plaza de la parte actora, trabajadora indefinida no fija, se extingue su relación laboral.
- En el acuerdo que resuelve la convocatoria de turno libre se ha de diferenciar, por un lado, la decisión administrativa -por la que el consorcio selecciona a la persona que ocupa la plaza vacante- y cuya impugnación corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y, por otro, la consiguiente extinción del vínculo contractual laboral del trabajador indefinido no fijo que ocupaba la plaza cubierta, cuya impugnación corresponde a la jurisdicción social.
- Esta dualidad es resultado de aplicar la doctrina de los actos separables. El efecto directo que la decisión administrativa tuvo en la relación laboral del actor no desnaturaliza el objeto del proceso, dado el propio carácter del acto cuya nulidad o anulabilidad se pretende, de naturaleza claramente administrativa, al proceder de una entidad administrativa y producirse en virtud de una decisión propia de la misma.



- El acuerdo impugnado está relacionado con una contratación externa o de nuevo ingreso, lo que corresponde al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, según doctrina reiterada del TS - STS, Secc. 7.ª, Sala Tercera, de 31-10-2000 (rec. 3765/96), ATS, Sala art. 42 LOPJ, núm. 13/2013, de 17-6 (rec. 5/13), STS, Sala Cuarta, de 30-11-2015 (rec. 33/15)-.

3. Informe del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal entiende que la competencia para conocer del asunto corresponde a la jurisdicción social, por las siguientes razones:

- Siendo la parte demandante personal laboral del consorcio y solicitando que se declare nula la extinción de su relación laboral y se acuerde su readmisión en su puesto de trabajo, aunque la causa de pedir se base en la nulidad o anulabilidad del acuerdo administrativo impugnado, conforme al art. 2.a) LRJS, resulta competente la jurisdicción social, competencia que, conforme al art. 4.1 de dicha Ley, se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones previas y prejudiciales no pertenecientes a dicho orden que estén directamente relacionadas con las atribuidas a la jurisdicción social.

RAZONAMIENTOS JURIDICOS

PRIMERO. *Normativa reguladora del ámbito competencial de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo.*

1. La cuestión controvertida consiste en determinar si la resolución de las pretensiones de la demanda compete al orden jurisdiccional social o al orden contencioso-administrativo.

2. El punto de partida para la resolución del conflicto, no puede ser otro que la normativa procesal que regula el ámbito competencial de cada uno de estos órdenes jurisdiccionales.

El art. 3.1. letra a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que "No corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo: Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública".

En la Ley reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), el art. 2 en sus apartados n), o) y s), atribuye a este orden la competencia para conocer de la impugnación de determinadas resoluciones y actos administrativos realizados por organismos de la administración pública.

De lo expuesto se desprende que la naturaleza administrativa del órgano que dicta la resolución no tiene que ser necesariamente determinante de la competencia de uno u otro orden jurisdiccional.

El art. 3 LJCA admite que puede corresponder a cualquier otro orden jurisdiccional el conocimiento de cuestiones relacionadas con la actividad de la Administración pública, y el art. 2 LRJS expresamente aboca al orden social los actos y resoluciones de determinados organismos de la Administración en materia laboral, sindical y de seguridad social.

3. Siendo patente que, la cuestión controvertida no puede subsumirse en los apartados o) y s) del art. 2 LRJS, debemos despejar si se ajusta a lo dispuesto en la letra n) del precepto examinado, que atribuye al orden social "la impugnación de resoluciones administrativas de la autoridad laboral recaídas en los procedimientos previstos en el apartado 3 del art. 47 y en el apartado 7 del art. 51 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, así como las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical y, respecto de las demás impugnaciones de otros actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa, siempre que en este caso su conocimiento no esté atribuido a otro orden jurisdiccional".

La adecuada exégesis de esta previsión normativa permite afirmar que la atribución competencial al orden social comprende la impugnación de resoluciones y actos administrativos en tres diferentes supuestos: a) los dictados por la autoridad laboral en los procedimientos de suspensión y extinción colectiva del contrato de trabajo; b) cualquier otra resolución de esa misma autoridad laboral en el ejercicio de la potestad sancionatoria que le corresponde en materia laboral y sindical; c) finalmente, la de cualquier otro acto de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical, excepto en aquellos supuestos en los que la competencia esté expresamente atribuida a otro orden jurisdiccional.



4. La conjunta integración de los apartados n), o) y s) del art. 2 LRJS, nos permite afirmar que con ellos se pretende una atribución competencial plena a la jurisdicción social de todas las actuaciones administrativas en materia laboral y de seguridad social, a salvo de las que puedan estar excepcionadas de manera específica.

Como dice el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 24/9/2014 (asunto 16/2014), este nuevo régimen competencial de la LRJS "modifica el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social, que se amplía y clarifica respecto a la normativa anterior, pretendiendo, según señala la Exposición de Motivos de dicha norma, que se concentre ante la jurisdicción social "...por su mayor especialización, el conocimiento de todas aquellas materias que, de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales. La mayor nitidez del contorno competencial de la jurisdicción requería de una expansión para unificar el conocimiento de los conflictos y pretensiones que se produzcan en el ámbito laboral, sindical o en el de la Seguridad Social". Manteniendo, sin embargo, la competencia del orden contencioso-administrativo con respecto a determinados actos administrativos en materia de seguridad social más directamente vinculados con la recaudación de las cuotas y demás recursos de la misma y la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social".

5. De lo expuesto, podemos concluir que el art. 2 en sus apartados, n), o) y s), no solo afecta a actuaciones de la autoridad laboral, sino también a las de cualquier otra Administración pública en el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas en materia laboral, sindical y de seguridad social.

SEGUNDO. *Resolución del conflicto.*

1. La Sala considera que procede atribuir la competencia para el conocimiento del asunto a los órganos del orden social. Hemos llegado a esa conclusión con base a las siguientes consideraciones:

Aun cuando se entendiese, como hace el Juzgado de lo Social, que el acto administrativo impugnado no solo afecta a la relación laboral de la parte actora, sino también a los trabajadores que obtuvieron su plaza en la oposición libre, el conocimiento del asunto sigue correspondiendo a la competencia de los órganos del orden social.

En efecto, debe tenerse en cuenta que, aunque se impugne el acuerdo del consorcio por el que se adjudican las plazas convocadas en la oposición libre, el objeto del proceso -lo que lo provoca y determina- es la decisión extintiva de la relación que vincula a la parte actora con el consorcio. No resultando controvertido que esta relación es laboral -pues deriva de un contrato de trabajo, en la modalidad de indefinido no fijo-, se está ante una cuestión litigiosa entre empleador -aunque sea una Administración pública- y trabajador, derivada del contrato de trabajo, controversia que, por lo tanto, es de competencia de los órganos del orden social - art. 2. n) LRJS-.

Por otra parte, debe tenerse presente que la vinculación con la Administración de quienes obtuvieron plaza en la oposición libre es también laboral. Así se desprende del contenido del acuerdo impugnado y de las bases generales de la convocatoria de la oposición libre, en la que se incluyen las plazas como de personal laboral -BOP de 17-6-2016 y DOCM de 5-7-2016.

2. Así pues, queda por dilucidar si, como sostiene el Juzgado de lo Social, la competencia correspondería al orden contencioso-administrativo por afectar a una contratación externa o de nuevo ingreso, o si, en cualquier caso, se estaría ante una cuestión propia del conocimiento de los órganos del orden social.

La doctrina, mantenida tradicionalmente por esta Sala sobre esta cuestión, había consistido en atribuir el conocimiento de las pretensiones en las que se impugnaba una contratación externa o de nuevo ingreso al orden contencioso-administrativo, por las siguientes razones:

- Conforme al ATS, Sala de Conflictos, núm. 112/2007, de 30-11 (Cc 27/07) -que partía de la doctrina de los actos separables tratada por la STS, Sala Tercera, Secc. 7.ª, de 31-10-2000 (rec. 3765/1996)-, 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 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-.

- En este sentido se había pronunciado en asuntos similares esta Sala en multitud de resoluciones, entre las que pueden citarse los AATS núm. 13/2001, de 14-6 (Cc 6/01), núm. 22/2001, de 20-12 (Cc 11/01), núm. 63/2004, de 22-10 (Cc 24/04), núm. 69/2004, de 22-10 (Cc 34/04), núm. 302/2006, de 18-10 (Cc 329/06), núm. 348/2006, de 21-12 (Cc 318/06), núm. 1/2008, de 12-2 (Cc 35/07), núm. 11/2011, de 12-4 (Cc 2/11), núm. 13/2012, de 27-4 (Cc 2/12) o núm. 13/2013, de 17-6 (Cc 5/13), resolución esta última que seguía también la doctrina fijada por la Sala Cuarta y sistematizada en SSTS, Sala Tercera, Secc. 7.ª, de 31-10-2000 (rec. 3765/96) y de 22-7-2003 (rec. 61/02), reiterándose en el más reciente auto núm. 19/2016, de 20-10 (Cc 8/16).



3. No obstante, para la adecuada resolución del conflicto debe tenerse en cuenta el importante cambio de criterio alcanzado al respecto por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en su sentencia de pleno núm. 438/2019, de 11 de junio (rec. 132/18). Esta sentencia, tras analizar la posición mantenida por la Sala durante la vigencia de la anterior LPL y la evolución seguida por la misma después de la entrada en vigor de la LRJS -tras la que ya dictó algunas resoluciones que apuntaban a la solución ahora adoptada-, acordó rectificar la tradicional doctrina de la Sala, elaborada esencialmente en razón de las disposiciones de la LPL.

En síntesis, el cambio de criterio se basó en las siguientes consideraciones:

- 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, que atribuye al orden social de la jurisdicción el conocimiento de las "demás impugnaciones de otros actos de las Administraciones públicas sujetas al derecho administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa, siempre que en este caso su conocimiento no esté atribuido a otro orden jurisdiccional", con modificación de los arts. 1 a 3 LPL, en los que se había sustentado la doctrina tradicional de atribuir el conocimiento de estas controversias al orden contencioso-administrativo.

- Este cambio normativo exigía transferir al orden social el conocimiento del objeto del proceso concretamente examinado en dicha sentencia -en el que se impugnaban las bases de la convocatoria de un proceso selectivo llevado a cabo por la Administración empleadora para personal laboral-.

- La actuación de la Administración pública como futuro empleador de personal laboral ha de ajustarse a los criterios contemplados en el Estatuto Básico del Empleado Público -en adelante EBEP- para el acceso al empleo público -con sometimiento, así, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad-, puesto que se está ante la actuación de una Administración pública en el ejercicio de sus potestades y funciones administrativas.

- Ahora bien, si dicha actividad administrativa versa sobre materia laboral -como consecuencia de la vertiente empleadora en la que, a través de sus actos, se muestra la Administración-, el conocimiento de todas las fases de la contratación del personal laboral ha de bascular en favor del orden social, comprendiendo también la fase preparatoria, que viene a conformar y condicionar el propio vínculo de trabajo entre las partes, y que ha de estar sujeta a la especial tutela que el legislador encomienda sobre la relación de trabajo a la jurisdicción social.

4. Siguiendo este cambio de criterio de la Sala Cuarta TS, esta Sala Especial ya se ha pronunciado a favor del conocimiento de los órganos del orden social en un asunto que versaba sobre la reclamación de un participante en un concurso convocado por una empresa pública de servicios municipales para cubrir plazas de peón de limpieza - ATS núm. 3/2020, de 12-2 (Cc 13/19)-.

TERCERO. *Conclusión.*

Conforme a lo razonado, y de acuerdo con el Ministerio Fiscal, debemos declarar la competencia del orden social de la jurisdicción para conocer de la cuestión debatida.

LA SALA ACUERDA

1. Resolver el conflicto negativo de competencia entre el Juzgado de lo Social núm. 2 de Ciudad Real y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Ciudad Real, en el sentido de declarar la competencia para conocer del asunto del referido Juzgado de lo Social núm. 2 de Ciudad Real, debiendo devolverse las actuaciones a los Juzgados de su respectiva procedencia con testimonio de esta resolución, frente a la que no cabe recurso alguno, ordinario o extraordinario (art. 49 LOPJ).

2. No hacer pronunciamiento en costas.

Así se acuerda y firma.

D. Carlos Lesmes Serrano D. Ricardo Bodas Martín

D^a. Esperanza Córdoba Castroverde