

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13311 *Pleno. Sentencia 121/2011, de 7 de julio de 2011. Cuestión de inconstitucionalidad 10663-2006. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, con sede en Sevilla, respecto al artículo 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral. Alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales: validez del precepto de la ley ordinaria que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de alta de trabajadores en la Seguridad Social.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sobre supuesta inconstitucionalidad del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Han intervenido en el procedimiento el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 27 de noviembre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Presidente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al que se acompañaba testimonio del rollo de apelación núm. 424-2006, del que forma parte el Auto de 25 de octubre de 2006 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ).

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Cádiz recaída el 24 de febrero de 2006, fue estimado el recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 115-2004 interpuesto contra la resolución de 29 de julio de 2004 de la Dirección Provincial de Cádiz de la Tesorería General de la Seguridad Social por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra resolución de alta en el régimen especial agrario por cuenta ajena, que fue dejada sin efecto, declarándose el derecho del recurrente a estar incluido en el régimen general de la Seguridad Social.

b) La Tesorería General de la Seguridad Social interpuso recurso de apelación contra la referida Sentencia, siendo registrado con el núm. de rollo 424-2006 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Seguido dicho recurso por sus trámites, el órgano judicial acordó, por providencia de 20 de septiembre de 2006, oír a las partes y al Ministerio Fiscal, de conformidad con lo establecido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), sobre la «posible inconstitucionalidad del art. 23 de la Ley 52/03, de 10 de diciembre, que viene a dar una nueva redacción al párrafo B del apartado 1 del art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobada por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, al infringir el art. 122.1 de la CE, en relación con el art. 81.1 y 2 de dicho Texto y art. 9.4 y 5 de la LOPJ; al atribuir el expresado artículo la competencia en materias relacionadas al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, siendo cuestión objeto del presente recurso un acto de encuadramiento de un trabajador en un régimen de la Seguridad Social; actuación de carácter instrumental en relación con el contenido fundamental de la Seguridad Social».

c) La representación procesal de quien interpuso el recurso contencioso-administrativo, mediante escrito presentado el 20 de octubre de 2006, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad alegando, en esencia, que a tenor del art. 122.1 CE no está reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial la definición concreta y detallada del ámbito de cada una de las jurisdicciones; que la reserva de ley orgánica del art. 122.1 CE comprende la definición genérica de dicho ámbito, razón por la cual se ha estimado conforme con aquélla lo dispuesto al efecto por el art. 9.4 LOPJ; que, como se había concluido en la STC 224/1993, de 1 de julio, cabe que el legislador ordinario concrete materias específicas objeto de conocimiento de los órdenes jurisdiccionales, no obstando tal colaboración entre ley orgánica y ley ordinaria, constitucionalmente lícita, a la reserva establecida en el art. 122.1 CE.

d) El Letrado de la Administración de la Seguridad Social, mediante escrito presentado el 26 de octubre de 2006, también adujo no ser inconstitucional el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, argumentando que no cualquier atribución de competencias a uno u otro órgano jurisdiccional (como es el caso de la atribución a los del orden contencioso-administrativo de la competencia para conocer de los pleitos en materia de altas y bajas en los distintos regímenes de la Seguridad Social en detrimento de los Juzgados de lo Social) ha de llevarse a cabo a través de ley orgánica. Consideró también que la LOPJ atribuye a los Juzgados de lo Social la materia relativa a la Seguridad Social y, sin embargo, tal atribución de competencias al orden social no impide que la propia Ley de procedimiento laboral ya excluyera expresamente y con anterioridad a la reforma operada por la Ley 52/2003, el conocimiento de las cuestiones relativas a la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, que quedaron atribuidas a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos pese a resultar evidente que la gestión recaudatoria también es una actuación de carácter instrumental en relación con el contenido fundamental de la Seguridad Social, motivo, en más de una ocasión, de la denegación o de la reducción de una prestación, debiendo entenderse ésta como contenido esencial del sistema de Seguridad Social conforme a la dicción del art. 41 CE cuando alude al mantenimiento de un sistema de Seguridad Social que garantice «asistencia y prestaciones sociales suficientes». Añadió que si no se cuestiona el carácter constitucional de la propia Ley de procedimiento laboral no es posible hacerlo respecto de la Ley 52/2003 cuando en su art. 23 atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento sobre las altas y bajas en los distintos regímenes que

integran el sistema de la Seguridad Social, sobre todo si se tiene en cuenta que las altas y bajas participan de una naturaleza mixta que incide tanto en el derecho a la prestación (atribuido al orden social) como en la liquidación y gestión recaudatoria (atribuidas al orden contencioso-administrativo).

e) El Ministerio Fiscal, según se afirma en el segundo antecedente de hecho del Auto de planteamiento, no formuló alegaciones.

f) El 25 de octubre de 2006 el órgano judicial dictó Auto planteando la cuestión de inconstitucionalidad sobre el indicado art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 LOPJ, en los términos que a continuación se detallan.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial comienza recordando que, conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional, no se requiere el rango de ley orgánica para toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los tribunales ordinarios, aunque, se añade en el Auto, tal declaración (FJ 2 de la STC 224/1993, de 1 de julio) se circunscribió a la interpretación conjunta de los arts. 24.2 y 81.1 CE; pero cuando el problema se traslada a la interpretación del alcance del art. 122.1 CE, la interpretación que ha de hacerse difiere; en dicha línea, aprecia el órgano judicial que el término «constitución ... de los Juzgados y Tribunales» que emplea el art. 122.1 CE reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, sin perjuicio de la colaboración de la ley ordinaria en la concreción de las materias que se atribuyen a cada orden.

Considera el órgano promotor que en el presente caso el problema se centra en determinar si el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona cumple una función meramente colaboradora o, por el contrario, excepciona y contradice el diseño previsto en la LOPJ (art. 9.4 y 5). Así lo entiende el órgano judicial, para el cual resulta evidente que los actos de encuadramiento en la Seguridad Social tienen como finalidad registrar y dejar constancia de la situación jurídica de los interesados en el marco de la Seguridad Social y con ello se delimitan y definen sus derechos. Añade que esta materia ha sido siempre competencia del orden social por tratarse de una cuestión propia de la Seguridad Social, que define la posición jurídica del interesado con la Seguridad Social, determina concretos y acabados derechos y obligaciones materiales para con la misma y se aplican normas propias de la rama social del Derecho. En definitiva, el encuadramiento no posee un contenido meramente instrumental, en tanto no sólo define y delimita la posición jurídica material del interesado para con la Seguridad Social, sino que incluso puede determinar la propia protección que la persona recibe de la misma. Además, dada la estrecha relación que une la posición jurídica del interesado con la Seguridad Social respecto de su situación laboral, es posible que se produzcan declaraciones contradictorias de los distintos órdenes jurisdiccionales, con graves consecuencias e inseguridad jurídica para el ciudadano. Todo ello le lleva a considerar que el precepto cuestionado no acude a colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial sino que rompe la coherencia y armonía del sistema diseñado en su art. 9.4 y 5.

4. La Sección Segunda de este Tribunal Constitucional, por providencia de 5 de junio de 2007, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, por si fuera notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 3 de julio de 2007, en el que considera que la cuestión de inconstitucionalidad debía ser inadmitida, por resultar notoriamente infundada. Partiendo de la doctrina sentada en la STC 224/1993, de 1 de julio, expuso que, sin perjuicio de que la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales corresponde efectuarla *in abstracto* al

legislador orgánico, cabe que el legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de los diferentes órdenes jurisdiccionales, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas —ley orgánica y ley ordinaria— que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE, por lo que resulta constitucionalmente lícita. Añadió que, no obstante, la validez de la norma con rango de ley ordinaria está supeditada a que no contradiga el diseño de los distintos órdenes jurisdiccionales que se establece en el art. 9 LOPJ; por tanto, si el precepto cuestionado es esencial para delimitar la competencia objetiva del orden laboral, entonces se tratará de una norma de determinación genérica que afectará a la constitución de los diversos órdenes jurisdiccionales; si, por el contrario, no afecta a ese núcleo competencial y sí a la concreción o especificación de lo general, entonces nada impedirá su aprobación por ley ordinaria.

Hechas tales afirmaciones, no comparte el Fiscal General del Estado la conclusión a la que llega el órgano judicial proponente, por tres razones:

a) En primer lugar, la propia naturaleza de la materia sobre la que versa el precepto —la Seguridad Social—, que si bien está íntimamente ligada a la materia laboral, ya que el nacimiento de la relación entre el asegurado y la entidad surge con supeditación al contrato de trabajo, sin embargo, al tratarse de una institución de Derecho público y referirse a una actividad —el aseguramiento— reglada y obligatoria, sin que le quepa al particular ni tan siquiera elegir la entidad aseguradora, ello le confiere condición administrativa.

b) En segundo lugar, porque dentro de las distintas relaciones que nacen del aseguramiento obligatorio, algunas inciden más en el aspecto administrativo (como la constitución de la relación del asegurado con la entidad, que se establece desde la primera situación de alta, única en toda su vida laboral) mientras que los derechos a las prestaciones tienen más que ver con la situación y vigencia de los contratos laborales, por lo que su dependencia con el contrato es mayor y, por ende, más marcada su naturaleza social o laboral.

c) Por último, porque lo que se cuestiona es una norma de modificación de una regla, negativa, sobre la competencia del orden social. Pero esta regla ya existía, con la misma función delimitadora acerca de lo que debía someterse a los órganos contencioso-administrativos y a los órganos laborales; lo único que ha llevado a cabo la reforma es una concreción y mayor definición de lo excluido del ámbito social. Es decir, justo lo que la jurisprudencia constitucional admite como de posible desarrollo mediante ley ordinaria. Puesto que la constitucionalidad de la norma anterior a la reforma nunca fue cuestionada, no se entiende que se haga ahora, cuando lo ocurrido es que se ha aquilatado más el ámbito de concreción.

6. Mediante providencia de 16 de septiembre de 2008, el Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, reservando para sí su resolución, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC permaneciera suspendido el proceso judicial hasta que se resolviera la cuestión de inconstitucionalidad. En la misma providencia acordó el Tribunal publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el ejemplar publicado el 30 de septiembre de 2008 (núm. 236 de ese año).

7. El 30 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito del Presidente del Senado poniendo en conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada el 2 de octubre de 2008,

comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 9 de octubre de 2008, en el que comienza señalando que pese a que el órgano judicial suscita la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el párrafo b) del apartado 1 del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, lo cierto es que el objeto del proceso contencioso-administrativo tramitado es un acto administrativo denegatorio del alta del trabajador recurrente en el régimen general de la Seguridad Social, siendo obvio que no todo el art. 3.1.b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral es relevante para la decisión del proceso *a quo*, sino tan sólo la palabra «alta» [de trabajadores], por lo que el objeto de la cuestión debe entenderse reducido a la misma, siendo inadmisibles, por irrelevante, respecto al resto del precepto.

Tras ello, señala que, en lo demás, la cuestión debe ser desestimada puesto que el legislador procesal ordinario no se ha extralimitado en la función de colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial que, basada en los arts. 117.3 CE y 9.1 LOPJ, le reconoce la doctrina constitucional. En palabras de la STC 224/1993, de 1 de julio (FJ 3), «sin perjuicio de la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales efectuada en abstracto por el legislador orgánico, cabe que el legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas —ley orgánica y ley ordinaria— que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita», de modo que siendo «en principio correcto en términos constitucionales que una ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los genéricos enunciados de la LOPJ, la cuestión ha de radicar en la verificación del grado de acomodo de aquélla a las previsiones de ésta, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la ley ordinaria no pueda excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica».

Añade el Abogado del Estado que la nueva redacción dada al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral plasma el esfuerzo del legislador ordinario para deslindar de manera más clara los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, no siendo pocas las ocasiones en que ha debido pronunciarse la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo (art. 42 LOPJ), siendo casi inevitables los conflictos de competencia entre uno y otro orden jurisdiccional puesto que la gestión de la Seguridad Social está confiada a una organización administrativa, que dicta actos administrativos y utiliza las técnicas de ejecución forzosa típicas de cualquier ramo de la Administración.

Continúa razonando que por la distinta naturaleza de los criterios de deslinde jurisdiccional empleados en los apartados 4 y 5 del art. 9 LOPJ, hay un conjunto de asuntos que pueden razonable y lícitamente ser subsumidos en uno y otro apartado. Eso es justamente lo que ocurre con la impugnación de los actos administrativos de alta: puede ser considerada como pretensión deducida en relación con un acto de la Administración (de la Seguridad Social) sujeto al Derecho administrativo (subsumible en el apartado 4 del art. 9 LOPJ) o como pretensión propia de la rama social del derecho en cuanto reclamación en materia de Seguridad Social (subsumible en el apartado 5 del art. 9 LOPJ). Todo depende de dónde se ponga el acento: en el objeto de la impugnación (un acto administrativo) o en el fundamento de la impugnación (norma de Seguridad Social).

Al entender del Abogado del Estado, uno de los principales objetivos del legislador procesal ordinario —como colaborador del legislador orgánico judicial— ha de ser el contribuir a trazar una más clara línea de deslinde jurisdiccional para aquellas clases de asuntos que, con arreglo a la formulación genérica del art. 9 LOPJ, podrían lícitamente ser subsumidos en el campo de dos o más órdenes jurisdiccionales. Sin que deba olvidarse que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial presupone que ni el más

cuidadoso y preciso enunciado legal podrá acabar con los problemas de delimitación entre órdenes jurisdiccionales, y por ello prevé un mecanismo para su solución mediante la Sala Especial de Conflictos de Competencia (arts. 42 y ss. LOPJ). Pues bien, si se acepta que hay clases de asuntos que podrían ser subsumidos tanto en el apartado 4 como en el 5 del art. 9 LOPJ, se sigue de aquí que son posibles varias opciones —todas ellas constitucionales— para el legislador procesal ordinario a la hora de concretar más la línea de deslinde entre ambos órdenes jurisdiccionales. Y si son posibles varias opciones de delimitación, todas ellas constitucionales, resulta igualmente legítimo que el legislador procesal ordinario pueda variarlas o cambiarlas atendiendo a diversos objetivos e intereses constitucionales: mayor seguridad jurídica mediante una formulación más nítida del criterio legal de distribución de esferas entre ambos órdenes jurisdiccionales, descargar de asuntos al orden jurisdiccional más congestionado, u otros objetivos similares.

9. El Fiscal General de Estado presentó su escrito de alegaciones el 31 de octubre de 2008, en el que solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las mismas razones que adujo en su momento para proponer su inadmisión, reiterando íntegramente el anterior informe.

10. El 21 de enero de 2011 la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación de la Tesorería General de la Seguridad Social, solicitó ser tenida por comparecida y parte en el proceso. Mediante providencia de 1 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal denegó la personación por haber transcurrido en exceso el plazo establecido en el art. 37.2 LOTC.

11. Mediante providencia de 5 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día el día 7 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad se sustenta en la duda del órgano judicial promotor acerca de la constitucionalidad de la norma que excluye del conocimiento del orden jurisdiccional social —y se lo atribuye al contencioso-administrativo—, entre otras materias, la impugnación de las resoluciones sobre encuadramiento en la Seguridad Social, esto es, la inscripción de las empresas y las afiliaciones, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores.

En efecto, el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, dispone que los órganos jurisdiccionales del orden social no conocerán:

«b) De las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de capacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación y gestión recaudatoria y demás actos administrativos distintos de los de la gestión de prestaciones de la Seguridad Social.

Asimismo, quedan excluidas de su conocimiento las resoluciones en materia de gestión recaudatoria dictadas por su respectiva entidad gestora en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social, así como las relativas a las actas de liquidación y de infracción.»

Entiende el órgano judicial que el precepto cuestionado vulnera el art. 122.1 CE, en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), al contradecir la ley ordinaria lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que el art. 122.1 CE confiere la determinación de la «constitución ... de los Juzgados y Tribunales», lo que comprende la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y

la definición genérica de su ámbito. Para el órgano judicial, en el acto de encuadramiento o alta del trabajador en uno u otro régimen de la Seguridad Social priman o tienen mayor trascendencia los aspectos materiales —relativos a los derechos y obligaciones que surgen frente a la Seguridad Social— que los formales —derivados de su condición de acto administrativo—, de modo que el precepto legal cuestionado ataca la coherencia o armonía del diseño de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social que ha efectuado la Ley Orgánica del Poder Judicial en los apartados 4 y 5 de su art. 9.

2. Una vez expuesta la duda de constitucionalidad, antes de emprender su examen debemos abordar la petición efectuada por el Abogado del Estado de que se inadmita parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad, a causa de que no todo el precepto cuestionado es relevante para la decisión del proceso contencioso-administrativo del que trae causa, sino sólo la palabra «alta» [de trabajadores]. Como es natural, es ésta una objeción a la que ha de responderse con carácter previo, sin que exista ningún óbice para que tal pronunciamiento se realice en este momento procesal puesto que el control de la adecuada formulación del juicio de relevancia no tiene carácter preclusivo y se trata de una cuestión de orden público procesal (por todas, SSTC 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; 166/2007, de 4 de julio, FJ 5 y 59/2008, de 14 de mayo, FJ 2).

Ciertamente, la Sala proponente acordó, sin mayor acotación, plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, antes reproducido. Sin embargo, la cuestión debatida en el proceso contencioso-administrativo *a quo* no es otra que la impugnación del un acto administrativo denegatorio del alta del trabajador recurrente en el régimen general de la Seguridad Social. Consecuentemente, la solicitud de inadmisión parcial formulada por el Abogado del Estado debe ser acogida, ya que —como se recordó en la STC 179/2009, de 21 de julio, FJ 2— «es doctrina de este Tribunal que, aunque en principio es al órgano judicial que plantea la cuestión a quien corresponde formular el llamado juicio de relevancia, esta regla debe ceder en los supuestos en los que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no media nexo causal alguno entre la validez de la norma cuestionada y la resolución del proceso *a quo*»; tal y como concurre en el presente caso.

Así pues, nuestro examen debe ceñirse al fragmento del precepto cuestionado que excluye del orden jurisdiccional social el conocimiento de las resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social, sin perjuicio, claro es, de que las conclusiones alcanzadas en ese examen puedan extenderse por vía de conexión o consecuencia, en virtud del art. 39.1 LOTC, a otras partes del precepto cuestionado, al margen de su posible relevancia para la resolución del presente caso (STC 159/1991, de 18 de julio, FJ 1), si a ello hubiera lugar.

3. Una vez acotado el objeto del presente proceso constitucional, el examen de la cuestión de inconstitucionalidad planteada debe partir de la doctrina fijada en la STC 224/1993, de 1 de julio, posteriormente reiterada, entre otras, en las SSTC 254/1994, de 15 de septiembre, y 213/1996, de 19 de diciembre; así como en los AATC 132/1992, de 12 de mayo; 259/1995, de 26 de septiembre; y 292/1997, de 22 de julio. La doctrina contenida en las indicadas resoluciones puede sintetizarse del siguiente modo:

a) Las reservas de ley orgánica son únicamente aquellas expresamente establecidas por la Constitución en sus arts. 81.1 y conexos. Dada la configuración excepcional de las leyes orgánicas por el constituyente y la necesidad de su expresa previsión constitucional, la determinación de las materias que les han sido reservadas no puede ser objeto de interpretación extensiva, al tiempo que, por lo mismo, el contenido preciso de esas materias debe recibir una interpretación restrictiva (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2).

b) Desde la perspectiva de la reserva instituida a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el art. 122.1 CE en la materia, entre otras, de «constitución... de los Juzgados

y Tribunales», resulta indudable que debe comprender, como mínimo, en lo que aquí interesa, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso. Esta materia es, en efecto, de capital importancia en el conjunto del diseño de la organización judicial constitucionalmente reservado al legislador orgánico, y de ahí que parezca evidente que su regulación deba tener lugar a través de un tipo de ley que, de forma excepcional y tasada, ha previsto la Constitución como expresión de una democracia de consenso [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A)]. Así lo ha entendido el legislador de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuyo art. 9 se contienen la institución y definición mencionadas.

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

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

e) No puede incidir en la constitucionalidad de un precepto el modo en que una determinada materia sea objeto de definición doctrinal, pues no es preciso que las reglas de competencia judicial establecidas por el legislador se adecuen a la interpretación doctrinal (ATC 132/1992, de 12 de mayo, FJ 3).

4. El traslado al presente caso de la doctrina expuesta nos lleva a la consideración de que, siendo correcto en términos constitucionales que una ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de ciertos asuntos, integrando así los genéricos enunciados de la Ley Orgánica del Poder Judicial, nuestro control de constitucionalidad radica en la verificación del grado de acomodo de esa ley ordinaria a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la ley ordinaria no puede excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como ya ha quedado expuesto, el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad sostiene que en los actos de encuadramiento o alta en uno u otro régimen de la Seguridad Social priman o tienen mayor trascendencia los aspectos materiales —relativos a los derechos y obligaciones que surgen frente a la Seguridad Social— que los formales —derivados de su condición de actos administrativos—, de modo que el precepto legal cuestionado ataca la coherencia o armonía del diseño de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social que ha efectuado la Ley Orgánica del Poder Judicial en los apartados 4 y 5 de su art. 9.

Ciertamente, nuestro punto de partida debe ser el diseño o genérica definición que de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social se contenga en la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo art. 9.4 establece que el orden contencioso-administrativo conoce de «las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo»; y, a su vez, el

apartado 5 del mismo art. 9 LOPJ atribuye al orden jurisdiccional social el conocimiento de «las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho», así como de «las reclamaciones en materia de Seguridad Social».

El contenido del precepto no es en absoluto novedoso pues recoge una formulación ya tradicional en nuestro Derecho. La atribución de competencias a los ordenes social y contencioso-administrativo en base a ambos criterios generales está muy asentada históricamente, desde la Ley Orgánica de la Magistratura de Trabajo de 1940 que empleaba el término «rama social del Derecho» como punto de referencia necesaria en todo lo relativo al ámbito de competencias del orden social, hasta la cláusula general de atribución de competencias al orden contencioso-administrativo, referida a «las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo», que fue establecida por la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956. La novedad está, pues, en el carácter de la norma en la que se incluyen estos criterios, que ocupa un lugar preeminente en esa labor de diseño de la división entre órdenes.

5. Entrando ya en la concreta redacción del 9, apartados 4 y 5 LOPJ, la atribución no se funda en un criterio único que, con precisión y de forma concluyente, delimite el respectivo ámbito de las jurisdicciones social y contencioso-administrativa, sino que la delimitación entre ambos órdenes jurisdiccionales se funda en dos criterios: el primero, que se expresa en el número 4, es de índole subjetiva-formal, al referirse a la cualidad jurídico-pública de la Administración productora del acto impugnado, residenciándose dichas impugnaciones en el orden contencioso-administrativo, en tanto que el segundo, el del número 5, es de carácter objetivo, al atender a la especificidad de la «materia» de Seguridad Social, y asigna este tipo de asuntos al orden judicial social.

Tal forma de realizar la delimitación de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales, mediante criterios concurrentes y no excluyentes, genera irremediamente lo que se ha dado en llamar «espacios de intersección» o «zonas grises». La razón se encuentra en la combinación de esos criterios de atribución y el carácter complejo del Derecho del trabajo, que incide tanto en las relaciones jurídico-privadas articuladas en torno al contrato de trabajo como en las jurídico-públicas derivadas de la intensa intervención de la Administración en cuanto rodea a la materia laboral; también en la utilización por parte de las Administraciones públicas de la contratación laboral para la incorporación de personal a su servicio; o en la existencia de una específica actividad administrativa constituida por la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social. Decir que la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá sobre las impugnaciones de los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo y que la jurisdicción social conocerá sobre las controversias encuadrables en la rama social del Derecho conduce a que un importante número de conflictos pueden atribuirse tanto al orden social como al contencioso.

De hecho, el máximo exponente de ese espacio de concurrencia que deja abierto la Ley Orgánica del Poder Judicial es el marco de la Seguridad Social. Toda la materia de Seguridad Social se incardina en la rama social del Derecho y en toda ella también se produce una intervención de las Administraciones públicas sujeta a Derecho público. Es decir, que si nos atenemos al criterio material o de la disciplina jurídica que utiliza el número 5 del art. 9 LOPJ, todas las controversias en materia de Seguridad Social serían competencia del orden social. Y, por el contrario, si aplicamos el criterio formal del acto administrativo que se recoge en el número 4 de la misma norma, la competencia sería del orden contencioso, pues todos los actos de gestión de la Seguridad Social son actos administrativos. Una zona compartida susceptible de ser atribuida a uno u otro orden jurisdiccional.

6. La simultánea concurrencia de estos parámetros disímiles confieren al legislador ordinario un margen o ámbito de decisión para atribuir a uno u otro orden jurisdiccional el conocimiento de las materias en las que resulte de aplicación alguno de los indicados criterios de delimitación competencial, haciéndose presente en este diseño del legislador

orgánico la tradicional concurrencia de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo en el conocimiento de la materia social, entendida ésta en un sentido amplio comprensivo de lo laboral y de la Seguridad Social. De acuerdo con el marco general que instituye el art. 9 LOPJ, la frontera entre los ámbitos competenciales de las jurisdicciones sociales y contencioso-administrativas es materia que queda remitida casi en su integridad a las leyes ordinarias sobre procedimiento, concretamente la Ley de procedimiento laboral y la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Partiendo de lo anterior, el legislador ordinario ha encomendado al orden social de la jurisdicción los litigios sobre Seguridad Social. El art. 2 b) de la Ley de procedimiento laboral proclama la competencia de la jurisdicción social en materia de Seguridad Social, sin que obste a ello la circunstancia de que una de las partes del conflicto pueda ser un ente público. Una preferencia por el orden social a la hora de conocer sobre estas controversias que se puede explicar por la mención expresa que el artículo 9.4 LOPJ hace a la materia de la Seguridad Social, pero que no excluye que se produzcan excepciones a favor del orden contencioso-administrativo. No sería conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial una remisión en bloque de las controversias sobre Seguridad Social a la jurisdicción contenciosa, pero sí lo es, considerado el amplio margen de actuación que la redacción del art. 9 LOPJ deja al legislador ordinario, la atribución de parte de ellas. Tal y como, por otra parte, ha venido sucediendo. Pues, precisamente, los casos más recientes de «mudanza» desde el ámbito tutelado por la jurisdicción social a los dominios del orden contencioso pertenecen al campo de la Seguridad Social. Primero fue la materia de la gestión recaudatoria, «sustraída» en bloque al orden social de la jurisdicción y atribuida consiguientemente al contencioso-administrativo. Posteriormente, las reclamaciones de daños por asistencia defectuosa prestada en el marco de la Seguridad Social, tratando así de poner fin al lamentable peregrinaje jurisdiccional que se venía produciendo por los tribunales del orden civil, de lo contencioso y de lo social. Y por último, los asuntos en materia de personal estatutario de la Seguridad Social, que, tras la aprobación del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, parecen definitivamente asentados en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En todas estas materias susceptibles de ser encomendadas a ambas jurisdicciones, la tendencia ha sido optar por la contencioso-administrativa.

Los llamados actos de encuadramiento —constituidos por la inscripción de las empresas y las afiliaciones, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores— han sido también fuente de conflicto a la hora de asignar competencias jurisdiccionales, en parte como consecuencia de su complejidad y en parte por los vaivenes jurisdiccionales. Tales actos, que tienen la finalidad de definir quiénes están incluidos en el marco de relaciones del sistema de Seguridad Social y que, por ello, son beneficiarios de su acción protectora y de las obligaciones de cotización, constituyen una de esas zonas de interferencia entre el orden jurisdiccional social y el contencioso-administrativo, puesto que siendo, en principio, calificables como «reclamación en materia de Seguridad Social», el conocimiento de los mismos correspondería, conforme al art. 9.5 LOPJ, al orden jurisdiccional social. Y, al tiempo, no es menos cierto que las actuaciones de los servicios comunes y entidades gestoras sobre tal afiliación, inclusión y alta en uno u otro régimen de la Seguridad Social pueden calificarse como una «actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo», por lo que el conocimiento de un recurso en tal materia correspondería, con arreglo a este otro criterio legal (art. 9.4 LOPJ), al orden contencioso-administrativo. Una línea fronteriza sumamente frágil e inestable que con el transcurso del tiempo dio lugar a una jurisprudencia contradictoria en una materia como la competencial, siempre necesitada de seguridad jurídica (Sentencias de 29 y 30 de abril de 2002 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y Sentencia de 23 de septiembre de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo).

7. Pues bien, el precepto legal cuestionado —el art. 23 de la Ley 52/2003, por el que se dio nueva redacción al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral— contribuye a concretar la genérica delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales efectuada por el art. 9.4 y 5 LOPJ, constituyendo precisamente un supuesto de colaboración entre la ley orgánica y la ley ordinaria considerada constitucionalmente lícita en nuestra STC

224/1993, de 1 de julio. Colaboración que podemos apreciar, en el presente supuesto, no sólo como lícita sino incluso necesaria, en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, habida cuenta de la concurrencia que se produce, en la concreta materia de que aquí se trata, entre los órdenes contencioso-administrativo y social. Ante la situación de confusión creada por las indecisas soluciones jurisprudenciales a la hora de resolver las fricciones existentes, el legislador ordinario, sin violentar el esquema general del art. 9 LOPJ, configura una exclusión específica y expresa. La decisión del legislador de hacer prevalecer, a efectos de la necesaria delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales, la dimensión administrativa de todo acto de encuadramiento en un régimen de la Seguridad Social sobre su contenido material, no constituye motivo de inconstitucionalidad ni puede calificarse de arbitraria, pues lo que se advierte más bien es que el criterio acogido, tanto en lo relativo a los actos de encuadramiento como al resto de las materias a las que el precepto legal se refiere, no ha sido otro que el de extender el ámbito del orden contencioso-administrativo al conocimiento de todas aquellas actuaciones gestoras de la Seguridad Social relacionadas con la percepción y recaudación de las cotizaciones y demás recursos financieros; y, por el contrario, atribuir al orden social el conocimiento de los actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social, esto es, de su acción protectora.

En realidad, la Sala promotora de la cuestión de inconstitucionalidad plantea, más bien, un juicio sobre la oportunidad o acierto de la opción del legislador. Pero, naturalmente, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la conveniencia de atribuir a uno u otro orden jurisdiccional el conocimiento de la referida materia, pues, como tantas veces hemos dicho, este Tribunal Constitucional no es juez de la calidad técnica de las leyes (por todas, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) ni en nuestro juicio de constitucionalidad ha de incidir el modo en que una determinada materia sea objeto de definición doctrinal, pues no es preciso que las reglas de competencia judicial establecidas por el legislador se adecuen a la interpretación doctrinal (así lo advertimos en el ATC 132/1992, de 12 de mayo, FJ 3, mediante el que inadmitimos por notoriamente infundada la cuestión de inconstitucionalidad que también discutía la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en detrimento del orden social, la competencia para conocer de la revisión de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social).

Por cuanto antecede, hemos de concluir que la regla competencial cuestionada no contradice el diseño establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no poder colegirse de los genéricos enunciados de ésta un encuadramiento inequívoco de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de alta de trabajadores en la Seguridad Social en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo o en el social.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, en aquella parte que no sea la circunscrita al «alta» de los trabajadores.

2.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, 7 de julio de 2011.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.