

# EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL PARA LA IMPUGNACIÓN DE LA APORTACIÓN AL TESORO PÚBLICO DERIVADA DE LOS DESPIDOS COLECTIVOS QUE AFECTAN A PERSONAS TRABAJADORAS MADURAS

## THE JUDICIAL PROCEDURE FOR THE CHALLENGE OF THE CONTRIBUTION TO THE PUBLIC TREASURY DERIVED FROM COLLECTIVE DISMISSALS AFFECTING MATURE WORKERS\*

Felipe Cegarra Cervantes\*\*

Universidad de Murcia

**SUMARIO:** 1. Introducción. –2. Modalidad procesal. –3. Jurisdicción y competencia; 3.1. Jurisdicción; 3.2. Competencia. –4. Legitimación. –5. Revisión en vía administrativa; 5.1. Alegaciones; 5.2. Recurso de alzada; 5.3. Recurso potestativo de reposición. –6. Plazo para interponer la demanda. –7. Requisitos de la demanda. –8. Medidas cautelares. –9. Acto de juicio. –10. Sentencia. –11. Recurso. –12. Recapitulación final. –Bibliografía citada.

---

### RESUMEN

*La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social, ha ampliado el ámbito objetivo de los Juzgados y Tribunales del orden social dando cabida a toda una serie de procedimientos que anteriormente eran residenciados en el orden contencioso-administrativo. Dentro de estas nuevas demandas se incluye la impugnación frente a la liquidación al Tesoro Público que deben realizar las compañías que tramitan un despido colectivo, afectando mayoritariamente a las personas de cincuenta o más años. Tanto la propia figura de la aportación como el procedimiento, presentan toda una serie de particularidades que, en ocasiones, plantean no pocas dudas en su aplicación práctica. Partiendo de lo anterior, el presente artículo quiere poner el foco en el estudio de las singularidades del procedimiento que regula la Ley ritualaria laboral en sus artículos 151 y 152.*

### ABSTRACT

*Law 36/2011, October, 10th, regulation of social jurisdiction, has extended the objective uses for Tribunals and Courts of the social order including several procedures that formerly took place in the administrative order. Within these new claims, it is included the lawsuit against the liquidation for the Public Treasury that companies have to assume when they apply for a collective dismissal*

---

\* Recibido el 30 de junio de 2022. Aceptado el 16 de septiembre de 2022.

Esta publicación es parte del proyecto PID2020-117554RB-I00: "Retos de la garantía jurisdiccional de los derechos laborales de las personas trabajadoras en un contexto socioeconómico cambiante", financiado por MCIN / AEI / 10.13039/501100011033, incluido en la Convocatoria 2020 del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020.

\*\* Doctor en Derecho y Abogado. Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

*that specially affects employees of fifty or more years of age. Both the legal regulation of the contribution and its procedure, show many particularities. Therefore, in some occasions, the practical implementation is bringing more than a few queries to solve. All this in mind, this report aims to focus on the study of the specifics of this procedure which is ruled by the labour jurisdiction regulation in its articles 151 and 152.*

**Palabras clave:** aportación al Tesoro Público, despido colectivo, Servicio Público de empleo, personas trabajadoras maduras.

**Key words:** contribution to the Public Treasury, collective redundancy, Public Employment Service, mature workers.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Fruto de una circunstancia muy concreta, como fue el multitudinario despido colectivo que anunció en el año 2010 la compañía Telefónica, que centraba su afectación en las personas a partir de cincuenta años de edad, la tramitación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto (BOE de 2 de agosto), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, incorporó en su fase final de tramitación una disposición adicional que pretendía reaccionar frente a los elevados costes que conllevaría para el Estado los efectos de una reestructuración de esas dimensiones que, pese a cerrar cada año sus cuentas con elevados beneficios.

En efecto, la disposición adicional decimosexta de esta Ley, establecía la obligación a cargo de las empresas o grupos de empresas que contabilizasen beneficios y que acometieran un despido colectivo que incluyera a trabajadores maduros, de realizar una aportación al Tesoro Público por el importe de las prestaciones, subsidios de desempleo de este colectivo, incluyendo las cotizaciones de Seguridad Social realizadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Desde entonces, en algo más de diez años, la aportación al Tesoro ha sufrido diversas reformas de gran calado que han ampliado considerablemente su ámbito, pasando —por ejemplo— de resultar aplicable a empresas con una plantilla de más de quinientas personas a alcanzar a las que contasen con más de cien. Al mismo tiempo, su regulación ha ganado progresivamente en complejidad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para una aproximación a esta figura *vid.* BARRÓS GARCÍA, M., “Algunas cuestiones controvertidas en relación con la aportación al Tesoro Público derivadas de despidos colectivos”, *Trabajo y Derecho*, n.º 63, 2020; CABEZA PEREIRO, J., “La aportación económica al Tesoro Público en el caso de despidos colectivos de empresas con beneficios”, *Justicia Laboral*, n.º 50, 2012; DEL REY GUANTER, S., “Despido y protección de los trabajadores de mayor edad: sobre la disposición adicional decimosexta de la ley 27/2011, sus sucesivas modificaciones y la necesidad de su redefinición”, *IUSLabor*, n.º 3, 2014 (<https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/285078/372938> [última consulta, 29 de junio de 2002]); ESTEBAN LEGARRETA, R., “La obligación de realizar aportaciones al Tesoro Público en despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años. Un análisis crítico tras cuatro años de vigencia”, *Trabajo y Derecho*, n.º 12, 2015; GODINO REYES, A., “Aportación al Tesoro Público derivada de la tramitación del expediente de regulación de empleo en empresas con beneficios. Comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de febrero de 2020”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 57, 2020; KAHALE CARRILLO, D. T., “La obligación de efectuar aportaciones económicas al Tesoro Público en los despidos colectivos que afecten a trabajadores mayores de cincuenta años en empresas con beneficios”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n.º. 104, 2013; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. “La nueva regulación del convenio especial y la Cláusula Telefónica”, *Aranzadi Social*, n.º 9, 2013.

Dentro de sus objetivos, no se incluye solo la finalidad de “amortiguar” el impacto que ocasiona el abono de prestaciones a favor de un grupo de personas de difícil empleabilidad, quienes —en demasiadas ocasiones— deben transitar hasta la jubilación con el único apoyo de subsidios públicos, sino que aspira a desincentivar el despido de las personas mayores, luchando en consecuencia contra el fenómeno del “edadismo” o discriminación por razón de edad.

Como se ha indicado, se trata de una figura jurídica compleja, lo cual dificulta considerablemente su aplicación en la práctica, tanto por parte de las empresas que deben efectuar la aportación, como por parte del SEPE, en tanto que Administración encargada de su reclamación, y ello por los recursos que precisa su adecuada implementación.

Sea como fuere, el artículo 6 del Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre (BOE de 30 de octubre), sobre las aportaciones económicas a realizar por las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años, establece que el SEPE remitirá, en cada ejercicio, a las empresas obligadas a efectuar la aportación, una propuesta de liquidación con la cuantía que corresponde ese año a la aportación al Tesoro Público por la circunstancia que ha sido expuesta.

En caso de disconformidad con la procedencia de la aportación o la cuantía, la empresa obligada podrá recurrir la liquidación inicialmente en la vía administrativa y, posteriormente en un procedimiento judicial muy particularizado, tal y como se expondrá en las siguientes páginas.

## 2. MODALIDAD PROCESAL

La reclamación judicial frente a la resolución que desestima la impugnación que efectúa la empresa de la liquidación de la aportación al Tesoro Público es tramitada conforme a un novedoso procedimiento (en el sentido de no contar con un precedente en la anterior normativa reguladora del proceso laboral) que introduce la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS) en el artículo 151, que se ubica en la Sección 2.<sup>a</sup> del Título VII, dedicado a la regulación “del procedimiento de oficio y del de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacionales.”

Se trata de “una pequeña isla contencioso-administrativa en un piélago contencioso-laboral”<sup>2</sup>. En efecto, hasta ese momento, este tipo de impugnaciones quedaban encuadradas dentro del ámbito del recurso contencioso-administrativo. No obstante, como señala en su Preámbulo la LRJS, se regula específicamente una nueva modalidad procesal, a partir de una demanda contencioso-laboral, que va a compartir diversas similitudes con el recurso contencioso-administrativo, aunque también traza algunas diferencias importantes. Es decir, ni mucho menos se ha producido un “trasvase” automático del procedimiento regulador en la Ley 29/1998, de 13 de julio (BOE de 14 de julio), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA) hacia la norma ritual laboral, por razones de coherencia, esto es, obedeciendo a que la materia de la reclamación se corresponde con cuestiones propias de la rama social del Derecho.

De este modo, con bastantes años de retraso, se da cumplimiento así a una de las previsiones que contenía la anterior Ley de Procedimiento Laboral de 1995 que, en su artículo 3, cuando establecía la previsión de que los órganos jurisdiccionales del Orden Social conocieran de las pretensiones sobre:

- a) Las resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todo tipo de infracciones de orden social, con las excepciones de aquellos actos no relacionados con la gestión de prestaciones de Seguridad Social.

---

<sup>2</sup> RON LATAS, R. P., “Los procedimientos de oficio y de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacionales en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social”, *Anuario Facultade de Dereito Universidade da Coruña (AFDUC)*, n.º 16, 2012, p. 464.

- b) Las resoluciones administrativas relativas a regulación de empleo y actuación administrativa en materia de traslados colectivos.

A este respecto, la disposición adicional quinceava de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre (BOE de 18 de septiembre), por la que se adoptan medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, modificó en este punto la distribución de competencias entre las dos jurisdicciones, atribuyendo a la social la competencia para conocer la legalidad de la actividad administrativa en un amplio rango de asuntos que corresponden a la rama social del derecho. Resultaba, entonces, necesario dotar a los órganos de la Jurisdicción social de un procedimiento que respondiese a las características de la revisión de la actividad administrativa. Así las cosas, la base del procedimiento del artículo 151 de la LRJS es la del ordinario laboral, si bien se declaran de aplicación determinadas disposiciones que proceden de la Jurisdicción contencioso-administrativa<sup>3</sup>.

Como se ha afirmado, con el nuevo procedimiento, se unifica el conocimiento de los conflictos y pretensiones que se produzcan en el ámbito laboral, sindical y en el de Seguridad Social, lo que sin duda puede contribuir a la efectividad, coordinación y seguridad de la respuesta judicial<sup>4</sup>.

### 3. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

#### 3.1. Jurisdicción

Tal y como se acaba de apuntar, tras la entrada en vigor de la LRJS, es competente la Jurisdicción social. Dentro de las materias encomendadas a la Jurisdicción Social que señala el artículo 2 de la LRJS, es posible encuadrar la habilitación competencial en sus apartados n) y s), según se pasa a exponer.

La letra n) de este artículo reserva a la rama social del Derecho la competencia para la impugnación de las resoluciones de los expedientes de regulación de empleo temporales (artículo 47.3 del ET) y los despidos colectivos (artículo 51.7 del ET) basados en la concurrencia de fuerza mayor. Es sabido que, con la reforma que lleva a cabo el RDL 3/2012, de 10 de febrero (BOE de 11 de febrero) y, posteriormente, la Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE de 7 de julio), dentro de las medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se suprime la resolución de la Autoridad Laboral para autorizar o denegar la aplicación de los expedientes de regulación de empleo y en los despidos colectivos. Solo se mantiene para aquellos casos en los que debe ser apreciada la concurrencia de fuerza mayor, y es a este concreto supuesto, al que alude la letra n) del artículo 2 de la LRJS.

También en este bloque tienen cabida las impugnaciones de las resoluciones derivadas de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical o aquellos actos de la Administración relativos a estas materias, aunque estén sujetos a Derecho Administrativo, siempre que no sea establecida otra previsión. Por ello, teniendo en cuenta que la liquidación deriva de un acto administrativo en materia laboral, la impugnación de la aportación al Tesoro Público podría encontrar su fundamento en este apartado del artículo 2.

Igualmente es posible sostener la competencia del orden social en la letra s) del citado artículo. En este caso, se encomienda a la Jurisdicción social la impugnación de actos de las

<sup>3</sup> TOLEDANO CANTERO, R., "El procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social en la Ley 36/2011, de 10 de octubre de la Jurisdicción Social", en BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.), *Libro Homenaje al Profesor Rafael Barranco Vela*, Volumen I, Cívitas – Thomson Reuters, Madrid, 2014, pp. 1311-1312.

<sup>4</sup> TRILLO GARCÍA, A. R., en MERCADER UGUINA, J. R. (dir.), *Ley Reguladora de la Jurisdicción Social comentada y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2015, p. 120.

Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las referidas a las prestaciones de Seguridad Social, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con excepción en materia de las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria. Si se atiende al tipo de liquidación que contienen estas resoluciones basadas en el desempleo, las cotizaciones y el canon que resulta aplicable, en ese caso el encuadramiento en el artículo 2.s) también parece apropiado.

En cambio, este procedimiento no queda encuadrado en el artículo 2. o) de la LRJS, cuando se ha tratado de asimilar la impugnación de la liquidación de la aportación del Tesoro a la reclamación judicial frente a la imputación de responsabilidades a empresarios o terceros respecto de prestaciones de Seguridad Social en los casos legalmente establecidos<sup>5</sup>.

### 3.2. Competencia

La competencia por el objeto del procedimiento corresponde en única instancia a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, en virtud de lo que dispone el artículo 7. b) de la LRJS. Así debe considerarse al derivar el acto administrativo que es objeto de impugnación de un órgano de la Administración General del Estado.

Por lo que hace a la competencia territorial, según establece el artículo 10.2 b) de la LRJS, puesto que la resolución que confirma la liquidación efectuada por el SEPE procede de un Órgano ministerial (en la actualidad el Ministerio de Trabajo y Economía Social), el asunto corresponderá a la Sala de lo Social en cuya circunscripción tenga su sede el órgano autor del acto originario impugnado, siendo en tal caso el TSJ de Madrid. No obstante, aunque en la práctica no es una alternativa por la que se haya optado, el mismo precepto señala que también queda a la elección de la parte actora interponer la demanda ante la Sala de lo Social del TSJ donde tenga su domicilio social.

### 4. LEGITIMACIÓN

La legitimación activa corresponde a los destinatarios del acto o a quienes ostenten derechos o intereses legítimos para su revocación o anulación (artículo 151.5 de la LRJS). En este caso, resulta claro que quien estará legitimada será la empresa encargada de asumir la aportación al Tesoro. Las vicisitudes que atraviese la compañía desde que se exige el cumplimiento de la aportación no afectan a esta regla sobre la legitimación, ya que puede tratarse de la empresa que instó el despido colectivo o la empresa sucesora, al ser también responsable del pago (artículo 9 del RD 1484/2012, en relación con lo dispuesto por el artículo 44 del ET).

La pasiva va a corresponder tanto al Órgano ministerial como al SEPE. La norma también contempla la posibilidad de que puedan ser parte interesada las personas trabajadoras afectadas, o sus causahabientes, o a los terceros que puedan alcanzar responsabilidades también puedan contar con la condición de parte. En tal caso, se estaría aludiendo en este concreto proceso a las personas maduras despedidas que motivan la aportación al Tesoro.

Esta posibilidad realmente carece de sentido en la práctica en un procedimiento de este tipo, como consecuencia del destino económico de la aportación, que alcanza al Tesoro Público y no a las propias personas despedidas, como sí ocurre —salvando las evidentes distancias—

---

<sup>5</sup> STS 22 de septiembre de 2021 (Rec. n.º 75/2020).

en el recargo de prestaciones regulado en el artículo 164 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE de 31 de octubre), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Además, cuentan con la posibilidad de personarse y ser tenidos como parte en el proceso y ser parte, los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas, así como aquellos interlocutores con implantación en el ámbito de efectos del litigio o los representantes legales de las trabajadoras y los trabajadores, si acreditan actuar, cada uno en su caso, en defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios o por la función de velar por el cumplimiento de las normas vigentes (artículo 151.6 de la LRJS).

Si la intervención tiene lugar una vez iniciado el proceso, dicha circunstancia no conllevará que deban retrotraerse las actuaciones. Como en el anterior caso, esta opción no deja de ser algo testimonial, que no tendrá una incidencia relevante en el resultado del proceso. Para llegar a esta conclusión, debemos tener en cuenta que la aportación al Tesoro deriva directamente de una obligación legal y no de una medida social acordada durante el período de consultas del despido colectivo, donde puede haber existido fraude, dolo o coacción en el desarrollo de dicho período y sea uno de los hechos controvertidos que deben quedar esclarecidos en el juicio.

## 5. REVISIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA

La condición inexcusable para poder ejercitar la acción pasa por agotar previamente la vía administrativa (artículo 151.2 de la LRJS, en relación con el artículo 114 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre [BOE de 2 de octubre], del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Este requisito representa una manifestación del principio de autotutela administrativa, en cuya virtud la Administración tiene la facultad de declarar el derecho y ejecutar su decisión, pese a que posteriormente lleve a cabo el control de la misma un órgano judicial<sup>6</sup>.

### 5.1. Alegaciones

El procedimiento de liquidación de la aportación al Tesoro parte de una propuesta que realiza el SEPE y que puede ser objeto de alegaciones conforme a lo establecido en el artículo 6 del RD 1484/2012 y la Ley 39/2015.

Es en este primer momento de la fase de impugnación, en la que la empresa obligada al pago debería exponer ya todos los argumentos que integran el “corpus” de su oposición a toda o parte de la liquidación practicada por el SEPE, tanto de fondo (inexistencia de su puesto de hecho que habilite para practicar la aportación, recolocación de los trabajadores, error en la cuantificación de la misma o de las prestaciones subsidios, cotizaciones y canon que resultan aplicables en dicha liquidación, etc.) como relativas a la propia tramitación del expediente (prescripción).

### 5.2. Recurso de alzada

Cuando las referidas alegaciones no sean estimadas o lo son únicamente en parte, el SEPE dictará una resolución donde conste la liquidación definitiva de la aportación que corresponde en ese concreto ejercicio. En el plazo de un mes, la empresa puede recurrir en alzada la reso-

---

<sup>6</sup> TOLEDANO CANTERO, R., “El procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social en la Ley 36/2011, de 10 de octubre de la Jurisdicción Social”, cit., p. 1315.

lución. Al margen de las concretas previsiones establecidas por la materia, el recurso de alzada se ha de ajustar a lo establecido en los artículos 115 y siguientes de la Ley 39/2015, debiendo indicar:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

Para suspender le ejecución de acto administrativo, será preciso abonar de manera cautelar la cantidad, o bien solicitar y constituir aval bancario solidario que garantice el importe de la liquidación.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, transcurrido el plazo de tres meses desde la presentación del recurso en el registro correspondiente, el mismo podrá ser considerado desestimado por silencio administrativo, lo que habilita a la empresa interesada para dar el siguiente paso en la impugnación, en el caso de no estar conforme con la liquidación practicada por el SEPE.

### 5.3. Recurso potestativo de reposición

Eventualmente, la empresa tiene a su disposición otro recurso administrativo antes de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 151 LRJS. En efecto, puede interponer el recurso potestativo de reposición.

El artículo 123 de la Ley 39/2015. dispone que los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado. Como ocurre con el recurso de alzada, el plazo para interponer este recurso potestativo es de un mes si la resolución es expresa (artículo 124 de la Ley 39/2015).

Frente a ello, si el acto no es expreso, es posible interponer el recurso a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa que regula el procedimiento, se produce el acto presunto.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso también será de un mes. Transcurrido el plazo, definitivamente quedará expedita la vía judicial.

## 6. PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA

Puesto que el procedimiento sigue conservando muchos de los elementos definitorios que lo encuadraban anteriormente dentro de la Jurisdicción contencioso-administrativa, el plazo para interponer la demanda sigue siendo de dos meses. Aunque no lo indica de manera expresa el artículo 151.7 de la LRJS, opera por remisión lo dispuesto en el artículo 69.2 de la LRJS.

A diferencia de lo que ocurre en el procedimiento contencioso, en este caso el plazo de caducidad está dotado de mayor flexibilidad y queda suspendido bajo determinadas circunstancias. Conforme dispone el artículo 69.1 de la LRJS en su párrafo final, las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los requisitos respecto a contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expre-

sión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, mantendrán suspendido el plazo, siempre que el error en la notificación no sea por causa imputable al interesado (en este caso la empresa)<sup>7</sup>.

Únicamente surtirá efecto el acto administrativo a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga el recurso. Esta garantía prevista en la norma rituarial laboral no está contemplada en la normativa de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

## 7. REQUISITOS DE LA DEMANDA

El procedimiento debe discurrir por los trámites previstos en el artículo 151 de la LRJS, que toma como punto de partida la regulación del proceso laboral ordinario, si bien con algunas especialidades procedentes del procedimiento contencioso, remitiéndose supletoriamente a la aplicación de las normas reguladoras de la Jurisdicción contencioso-administrativa, con el único requisito de que sean compatibles con los principios del proceso laboral.

En consecuencia, la demanda debe cumplir con los requisitos formales y de contenido que detalla el artículo 80 de la LRJS. Además, la admisión a trámite de la demanda pasa inexorablemente por el agotamiento del recurso de alzada o el recurso potestativo de reposición (artículo 151.2 de la LRJS), debiendo acreditar la parte actora.

A este respecto, se debe indicar que podrá ser probado mediante una resolución expresa de la administración o bien, transcurridos tres meses, mediante el silencio administrativo, que este caso tiene sentido negativo.

De no proceder de este modo, la empresa que solicita la tutela judicial será requerida a que acredite la finalización de la vía administrativa, como también sucede cuando la demanda no cuente con el contenido necesario, el Letrado de la Administración de Justicia, dispondrá que se subsane el defecto en el plazo de cuatro días (artículo 151.4 de la LRJS).

Como motivos de impugnación más frecuentes en este tipo de procesos, además de negar la concurrencia de todos o algunos de los requisitos que determinan la “activación” de la aportación al Tesoro como la incidencia del grupo de empresas en el requisito de obtención de beneficios<sup>8</sup> o el número total de trabajadores para sumar los cien que señala la disposición adicional y el RD 1484/2012<sup>9</sup>, se ha cuestionado el método de cálculo de la aportación<sup>10</sup>, la normativa que resultase aplicable<sup>11</sup> (fruto de las diversas reformas que ha experimentado su texto) o la posibilidad de que las reclamaciones estuvieran prescritas<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> TOLEDANO CANTERO, R., “El procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social en la Ley 36/2011, de 10 de octubre de la Jurisdicción Social”, cit., p. 1317.

<sup>8</sup> STS 17 de noviembre de 2016 (Rec. n.º 968/2016), STS 29 de marzo de 2016 (Rec. n.º 133/2016).

<sup>9</sup> Sobre el número de trabajadores que debe ser tomado en consideración (es toda la plantilla del grupo de empresas y no solo la concreta sociedad que lleva a cabo el despido colectivo): STS 31 de octubre de 2017 (Rec. n.º 235/2016), STSJ Madrid 3 de febrero de 2020 (Rec. n.º 1066/2019), STSJ Madrid 20 de julio de 2016 (Rec. n.º 940/2015).

<sup>10</sup> Sobre el método de cálculo que realiza el SEPE: STSJ Madrid 17 de diciembre de 2020 (Rec. n.º 215/2020), STSJ Madrid 26 de junio de 2017 (Rec. n.º 837/2016).

<sup>11</sup> Sobre la normativa aplicable al concreto ejercicio en el que procede efectuar la aportación al Tesoro, STS 11 de febrero de 2019 (Rec. n.º 228/2017), STSJ Madrid 1 de abril de 2020 (Rec. n.º 1090/2019), STSJ Madrid 28 de enero de 2019 (Rec. n.º 1137/2018).

<sup>12</sup> Sobre la posible concurrencia de prescripción (el plazo para efectuar la liquidación por parte del SEPE es de cuatro años y no en plazo general de uno): SSTSJ Madrid 23 de febrero de 2022 (Rec. n.º 710/2021), STSJ Madrid 26 de noviembre de 2020 (Rec. n.º 216/2020), STSJ Madrid 31 de marzo de 2016 (Rec. n.º 90/2016).



Frente a ello, al hilo de lo que establece el artículo 151.8 de la LRJS, tendrán presunción de certeza los hechos constatados por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social o por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos legales pertinentes. Por analogía, aunque no se trate de un procedimiento sancionador propiamente dicho, el informe de la Inspección de Trabajo emanado del despido colectivo según contempla el art. 11 del RD 1483/2012, de 29 de octubre de 2012 (BOE de 30 de octubre), donde son analizados aspectos como la aportación de la documentación requerida por la norma o sobre el desarrollo del período de consultas, puede resultar esclarecedor.

## 8. MEDIDAS CAUTELARES

El procedimiento de impugnación de actos administrativos que regula la LRJS contempla la posibilidad de que sean adoptadas medidas cautelares. Se trata de una cuestión de especial trascendencia por el privilegio de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos que suele acompañar a las decisiones de la Administración<sup>13</sup>.

En este caso, la medida cautelar que mayor relevancia va a tener es la relativa a la suspensión de la ejecutividad de la reclamación, cuya inobservancia puede conllevar el inicio de un procedimiento de recaudación con las consecuencias que comporta un trámite de naturaleza ejecutiva (embargos, recargos, aplicación de intereses de demora, etc.). Según contempla el artículo 152 de la LRJS, la empresa puede solicitar la suspensión de la reclamación de la liquidación y en general, cuantas medidas puedan asegurar la efectividad de la sentencia, alegando que la ejecución del acto impugnado podría hacer perder su finalidad legítima a la demanda.

Puesto que en este caso el objeto de la reclamación versa sobre la impugnación de un acto administrativo que consiste en una resolución y que contiene una liquidación, sea de recordar que, agotada la vía administrativa, tal y como ya se ha apuntado, la empresa deberá avalar o consignar de manera cautelar en la cuenta del SEPE el importe de la liquidación, junto a los recargos e intereses que puedan proceder la medida cautelar que se interesa.

## 9. ACTO DE JUICIO

A diferencia de lo que ocurre en el procedimiento contencioso-administrativo donde en el proceso ordinaria resulta facultativa la celebración de una vista, el procedimiento laboral de impugnación de actos administrativos se caracteriza por la oralidad. Por ello, con las salvedades propias de la naturaleza de este proceso, se estará a lo establecido en los artículos 83 y siguientes de la LRJS dividiéndose el juicio en las fases de alegaciones, prueba y conclusiones. Dada la naturaleza de la parte demandada, quedará excluido del trámite de conciliación previa a la apertura del juicio oral.

Siguiendo lo dispuesto en los arts. 143 a 145 de la LRJS, el expediente administrativo previamente tendrá que estar aportado en los Autos. Dicho expediente es el relativo a liquidación efectuada por el SEPE correspondiente al ejercicio donde, bien porque así lo ha manifestado previamente la empresa que aplica el despido colectivo, bien porque así ha apreciado este Organismo, debe proceder la aportación.

En virtud de la regla que establece el artículo 151.3 de la LRJS, corresponde a la parte actora, la carga de precisar el objeto de la impugnación de la resolución del SEPE que determina el importe de la aportación del Tesoro Público por el despido colectivo. En contra de lo que pudiera parecer, no le corresponde al SEPE llevar a cabo el desglose minucioso de la forma en la que ha calculado la liquidación de la aportación al Tesoro. Debe ser la empresa la que debe argumentar y demostrar en la fase de prueba del juicio el error de la liquidación o que no proceda<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> TOLEDANO CANTERO, R., "El procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social en la Ley 36/2011, de 10 de octubre de la Jurisdicción Social", cit., p. 1326.

<sup>14</sup> STS 11 febrero 2019 (Rec. n.º 228/2017), STSJ Madrid 26 de junio de 2017 (Rec. n.º 837/2016).

Al resultar esencia una comprobación minuciosa de las actuaciones que consten en el expediente administrativo y una revisión de la cuantificación realizada, se ha criticado que el artículo 151 de la LRJS no haya recogido el trámite de examen y puesta a disposición del expediente a la parte actora que sí recoge para el procedimiento ordinario el artículo 48.5 de la LRJCA, a fin de “ir más allá” de la simple aportación del expediente, ante la posibilidad de que el mismo no sea aportado de manera completa o pueda adolecer de defectos u omisiones<sup>15</sup>.

## 10. SENTENCIA

Como detalla el artículo 151.9 de la LRJS, la sentencia de la Sala de lo Social efectuará los pronunciamientos que correspondan según las pretensiones oportunamente formuladas por las partes. Siguiendo un planteamiento muy parecido al contenido de la sentencia del procedimiento contencioso-administrativo<sup>16</sup>:

- a) Declarará la inadmisibilidad de la demanda por carencia de Jurisdicción, por no ser susceptible de impugnación el acto recurrido, haberse formulado aquella fuera del plazo establecido o cuando se aprecie la falta de cualquier otro presupuesto procesal, así como cuando se impugnen actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes, y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.
- b) Desestimaré la demanda cuando se ajuste a derecho la resolución del SEPE que contiene la liquidación.
- c) Estimaré la demanda si se aprecia que la resolución incurre en alguna infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder por haberse utilizado las potestades administrativas para fines distintos de los legalmente previstos. En tal caso, la sentencia declarará no conforme a derecho el acto impugnado y lo anulará total o parcialmente y, cuando así proceda, ordenará el cese o la modificación de la actuación impugnada o impondrá el reconocimiento de una determinada situación jurídica individualizada.
- d) En caso de declaración de nulidad del acto o resolución por omisión de requisitos de forma subsanables de carácter esencial que hayan ocasionado indefensión, podrá disponerse la nulidad del procedimiento seguido a los solos efectos de retrotraerlo al momento de producción. La declaración de la caducidad del expediente no impedirá la nueva iniciación de la actuación administrativa, si, por su naturaleza, no estuviera sujeta a un plazo extintivo de cualquier clase, sin que el procedimiento caducado tenga eficacia interruptora de dicho plazo.

## 11. RECURSO

Sumada a la posibilidad de solicitar la aclaración o la corrección de errores materiales que pueda contener el Fallo de la sentencia, así como los recursos extraordinarios que pudieran proceder en los casos tasados en los que se hubiera producido indefensión, puesto que la fase de instancia del procedimiento se desarrolla en la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, en la fase de recurso, procede la casación ordinaria ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (artículo 205.1 de la LRJS) con fundamento en los motivos que señala el artículo 207 de la LRJS:

---

<sup>15</sup> TOLOSA TRIBIÑO, C., “La Administración Pública en el proceso laboral”, *Revista Jurídica de Castilla y León, Derecho Laboral*, núm. 28, 2012, p. 22.

<sup>16</sup> BARRIOS BAUDOR, G. L., “Impugnación de prestaciones de la Seguridad Social y de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacionales en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 103, 2013, p. 310.

- a) Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la Jurisdicción.
- b) Incompetencia o inadecuación de procedimiento.
- c) Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte.
- d) Error en la apreciación de la prueba basado en documentos que obren en autos que demuestren la equivocación del juzgador, sin resultar contradichos por otros elementos probatorios.
- e) Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

No obstante, para que proceda el recurso de casación en esta modalidad procesal la cuantía del procedimiento debe superar los ciento cincuenta mil euros, conforme a la limitación que recoge el artículo 206.1 de la LRJS.

Trasladando esta limitación al presente caso, puesto que la impugnación ha de ser ejercitada frente a cada concreta liquidación anual, del total de años en los que pueda proceder y no del conjunto de lo que represente finalmente el montante de la aportación (siendo —en la mayoría de las ocasiones una cuantía sumamente elevada tras varios años de hacer frente a liquidaciones) dicho tratamiento “por separado” determina que muchas resoluciones de instancia de la Sala de lo Social del TSJ sean irrecurribles<sup>17</sup>. Este reconstituye una cuestión de orden público procesal, que no está sujeta a la disponibilidad de las partes y que es analizada de oficio por el órgano judicial, aunque no haya formado parte de la impugnación de la otra parte.

## 12. RECAPITULACIÓN FINAL

Según se ha podido apreciar en las páginas precedentes, la LRJS salda finalmente una deuda pendiente que no pudo cumplir su antecesora, atrayendo a la Jurisdicción social un ámbito material en el que, pese a derivar de la actividad de la Administración, en propiedad pertenece a la rama social del Derecho.

Así ocurre con la aportación al Tesoro Público, que trae causa del despido colectivo que llevan a cabo determinadas empresas, que contabilizan beneficios y que afectan mayoritariamente a personas de cincuenta o más años.

En sintonía con lo indicado, la aportación deriva de un despido colectivo y se cuantifica partiendo de un canon en función del volumen de la empresa, así como de las prestaciones y subsidios de desempleo que recibirán las personas despedidas con las características de edad indicadas, junto a sus correspondientes cotizaciones.

Es por ello que, desde este punto de vista, tal decisión merece una acogida favorable. No obstante, en la implementación de este nuevo ámbito que se crea para la Jurisdicción social, mediante el artículo 151 de la LRJS y las disposiciones que también resultan de aplicación, se aprecia que —sin lugar a dudas— a resultado muy complicado englobar en un único artículo a todos los procesos que pueden derivar de este tipo de actuaciones de la Administración, al estar presente en tantas parcelas de la vida socio-económica y, por ello, también en el ámbito del Derecho del Trabajo y de las relaciones colectivas. En consecuencia, ha sido inevitable que el referido artículo adolezca de contar con bastantes zonas grises. De hecho, tal vez se ha desaprop-

---

<sup>17</sup> STS 22 de septiembre de 2021 (Rec. n.º 75/2020) y STS 7 de octubre de 2020 (Rec. n.º 2/2019).

vechado la oportunidad de haber incorporado más contenidos de la LRJCA que podrían haber tenido un buen acomodo también en el proceso social.

Trasladando este enfoque a la impugnación de las liquidaciones del SEPE en materia de aportación al Tesoro Público, se constata que el llamamiento a terceros interesados como parte en el proceso carece de relevancia para el fondo del asunto y que la reclamación de expediente que contiene la liquidación debería estar respaldada de mayores garantías, toda vez que es una pieza clave en la “litis” y recae sobre la parte actora toda la carga de oponerse a la cuantificación de la liquidación. Seguido de lo anterior, la limitación económica que se establece para acceder al recurso de casación se antoja muy restrictiva, si se atiende solo al importe económico de un concreto ejercicio y no al montante global que puede representar toda la aportación, tratándose de un complejo proceso que se sustanciará durante varios años, con su correspondiente liquidación según el concreto ejercicio en el que proceda.

Por este motivo, se ha llegado a indicar que la mejor opción para llevar a cabo el acomodo de las materias a las que se hace referencia a su “sede natural”, habría podido consistir, no tanto en regular un artículo “ad hoc” como es el 151 LRJS, sino en trasladar directamente el artículo 78 de la LRJCA, que regula el procedimiento contencioso-administrativo abreviado. Por paradójico que parezca, la incorporación de este procedimiento en la LRJCA se hizo —precisamente— teniendo en cuenta el dinamismo y la oralidad que caracterizan al proceso laboral<sup>18</sup>.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.), *Libro Homenaje al Profesor Rafael Barranco Vela*, Volumen I, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, 2014.
- BARRIOS BAUDOR, G. L., “Impugnación de prestaciones de la Seguridad Social y de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacionales en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 103, 2013.
- MERCADER UGUINA, J. R. (dir.), *Ley Reguladora de la Jurisdicción Social comentada y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2015.
- RON LATAS, R. P., “Los procedimientos de oficio y de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social no prestacionales en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social”, *Anuario Facultade de Dereito Universidade da Coruña (AFDUC)*, n.º 16, 2012.
- TOLOSA TRIBIÑO, C., “La Administración Pública en el proceso laboral”, *Revista Jurídica de Castilla y León, Derecho Laboral*, n.º 28, 2012.

---

<sup>18</sup> TOLOSA TRIBIÑO, C., “La Administración Pública en el proceso laboral”, *Revista Jurídica de Castilla y León, Derecho Laboral*, n.º 28, 2012, p. 13.