

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 646/2019, de 19 de septiembre de 2019

Sala de lo Social

Rec. n.º 84/2018

SUMARIO:

Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo. Impugnación de resolución administrativa (de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social) sobre alcance temporal de la autorización concedida a una Mutua para prestar tratamientos quirúrgicos o postquirúrgicos con medios personales propios en un centro hospitalario concertado. Recayendo el acto administrativo sobre autorización de prestaciones sanitarias, bajo una específica modalidad (desplazamiento de personal propio de la Mutua al centro concertado), tal acto resulta incardinable en el ámbito de la materia propia de la Seguridad Social recogida en el artículo 2 s) de la LRJS, lo que determina la competencia del orden jurisdiccional social para el conocimiento del presente recurso. Por lo tanto, debe considerarse errónea la doctrina de la sentencia recurrida conforme a la cual "no se trata (propriadamente) de una cuestión de Seguridad Social en la medida que la relación jurídica no se vincula tanto a un componente beneficiario-asistencial como de carácter mercantil y en relación a los intereses de tal condición que la propia Mutua ha venido a reconocer en el acto del juicio". El debate no versa entre la mutua y la clínica con que concierta, ni lo que se discute es el importe de cantidades a ingresar o de sanciones anudadas a incumplimientos sobre cotización. Lo que está en juego es el modo de prestar la asistencia sanitaria dentro de la acción protectora de la Seguridad Social y ello no aparece excluido, sino todo lo contrario, del ámbito objetivo propio de la jurisdicción social. De acuerdo con los criterios de la Sala de Conflictos de este Tribunal y con la doctrina de esta Sala Cuarta, es la materia que alberga la resolución administrativa la piedra de toque válida para inclinar la balanza competencial en temas de Seguridad Social hacia el orden preferente (social) o el excepcionalmente competente (contencioso). Que así lo entendiera la propia Resolución del Secretario de Estado en absoluto es determinante, aunque sí indicativo de que tal Autoridad identificaba como el contenido de su decisión. Habida cuenta de que la cuestión suscitada corresponde al orden social de la jurisdicción y de que la sentencia de instancia no lo ha entendido así, procede la devolución de los autos a fin de que, admitiendo esa competencia, se resuelva la cuestión suscitada en la demanda.

PRECEPTOS:

Ley 36/2011 (LRJS), arts. 1, 2 s), 3 f), 7 b), 11.4 b) y 69.2.

Ley Orgánica 6/1985 (LOPJ), art. 9.4.

RD 1630/2011 (Prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas de AT/EP de la Seguridad Social), art. 15.

PONENTE:

Don Antonio Vicente Sempere Navarro.

CASACION núm.: 84/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Escudero Cinca

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

SENTENCIA

Excmos. Sres.

D. Jesus Gullon Rodriguez, presidente
D. Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana
D. Antonio V. Sempere Navarro
D. Angel Blasco Pellicer
D. Sebastian Moralo Gallego

En Madrid, a 19 de septiembre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación interpuesto por Mutual Midat Cyclops, representada y defendida por el Letrado Sr. Aguirre González, contra la sentencia de la Sala de lo Social de Justicia de Cataluña, de 31 de enero de 2018, en autos nº 31/2017, seguidos a instancia de dicha recurrente contra la resolución dictada por el Secretario de Estado de Seguridad Social de 22 de junio de 2017, sobre impugnación de acto administrativo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La Mutua Mutual Midat Cyclops interpuso demanda de impugnación de acto administrativo del que conoció la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminaba suplicando se anule la resolución de 22 de mayo de 2017, sustituyéndola por una nueva en la que se acceda a las pretensiones de la Mutua, declarando aprobado por silencio administrativo positivo, desde el día 30 de julio de 2016, la solicitud de autorización para la utilización de personal sanitario de MC Mutual en el centro concertado por la Mutua con "Clínica de Sabadell, SLU" e identificado 288 que fue objeto del concierto asistencial comunicado telemáticamente a la DGOSS el mismo día 29 de abril de 2016.

Segundo.

Admitida a trámite la demanda de impugnación de acto administrativo, se celebró el acto del juicio en el que la parte actora se afirmó y ratificó en la demanda, oponiéndose la demandada, según consta en acta. Recibido el juicio a prueba, se practicaron las propuestas por las partes y declaradas pertinentes.

Tercero.

Con fecha 31 de enero de 2018 se dictó sentencia, en la que consta el siguiente fallo: "Que debemos declarar y, de oficio, declaramos la incompetencia del Orden Social de la Jurisdicción para conocer de la pretensión deducida por MUTUAL MIDAT CYCLOPS' frente a la resolución administrativa impugnada de 22 de mayo de 2017. Advirtiendo a la misma que podrá reproducirla ante el órgano que corresponda de la jurisdicción contencioso-administrativa".

Cuarto.

En dicha sentencia se declararon probados los siguientes hechos:

"1º.- El 29 de marzo de 2016 Clínica de Sabadell SLU (como Proveedora o contratista) y Mutual Midat.Cyclops (como órgano de contratación) suscribieron un concierto para la prestación por la primera de

asistencia sanitaria desde su centro asistencial a la, población protegida por la Mutua y bajo el "pliego de condiciones" recogidas en la copia documentada obrante a los folios 17 a 79 de las actuaciones. Entre otras (que se dan íntegramente por reproducidas) contempla (como "objeto del contrato") el "arrendamiento de medios y servicios sanitarios en las instalaciones que tiene alquiladas MC Mutual en el Hospital Sagrat Cor", con singular referencia al "uso de quirófanos, servicios médico- asistenciales...intervenciones quirúrgicas, material sanitario".

2º.- El 29 de abril de 2016 tiene entrada en la Secretaría de Estado de la Seguridad Social escrito identificativo de los siguientes particulares: Código del concierto, Mutua colaboradora, los "datos de la persona jurídica con quien se solicita" y la fecha del concierto autorizado; dándose curso al mismo tiempo -en el Registro General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de la solicitud ,efectuada por la Mutua a la. DGOSS a la que adjunta copia del mencionado concierto asistencial. En el escrito cursado al efecto el Gerente Adjunto de Zona acompaña al mismo "para su conocimiento fotocopia del concierto establecido" por la Entidad con, la mencionada Clínica a cuyo efecto invoca el artículo 12 del RD 1993/95 con la advertencia de que "Dicho concierto no se gestiona por el procedimiento previsto en la Orden Cas@, por no estar contemplado en la misma". Ello no obstante se recibe el mismo, por parte de la Administración demandada, "de conformidad con lo dispuesto en la Orden TIN 2786/2009... por la que se implanta el proceso telemático normalizado cas@".

3º.- El ámbito al que se ciñe la autorización litigiosa (circunstancia ésta no cuestionada de contrario) no es la de un concierto asistencial con medios privados sino la correspondiente a la prestación por la Mútua de tratamientos quirúrgicos o postquirúrgicos con medios personales propios de la misma en el centro hospitalario concertado. El concierto suscrito entre MC Mutual y la Clínica de Sabadell contemplaba el desplazamiento de facultativos de la primera para intervenciones quirúrgicas y postquirúrgicas en el centro concertado. Según su Manifestación I adquiere "el derecho de utilización de quirófano...UCI y esterilización..."; constituyendo su objeto -- el "arrendamiento de medios y servicios sanitarios en las instalaciones que tienen alquiladas MC Mutual en el Hospital Sagrat Cor", al tiempo que se contempla "el uso de quirófanos, servicios médico- asistenciales..., intervenciones quirúrgicas...". Advirtiéndose (en su cláusula segunda) que la eficacia de dicho acuerdo "queda condicionada suspensivamente a su autorización por parte del Ministerio de Empleo y Seguridad Social"; y, conforme al mismo la Mútua habría de aportar "el personal médico (cirujanos y anestesiólogos), así como enfermería instrumentista, circulante y TER".

4º.- La DGOSS no advirtió déficit alguno en el escrito presentado por la Mútua el 29 de abril de 2016 hasta el mes de diciembre del mismo año en que se le solicitan aclaraciones vía telefónica; y así se realizan como información complementaria al concierto entonces presentado.

5º.- Mediante oficio de 2 de marzo de 2017 que la mencionada Dirección General dirige al Presidente de Mutual Midat Cydlops presta "su conformidad para que por parte de (la misma)..se puedan realizar intervenciones quirúrgicas Con los medios personales propios de la Mutua en las instalaciones de la entidad privada concertada Clínica de Sabadell SLU...(...) por el plazo de dos años contados desde el día primero del mes siguiente al de la notificación"; producida a 26 de mayo de 2017 (folios 81 a 87)".

Quinto.

Contra la expresada resolución se preparó recurso de casación a nombre de Mutual Midat Cyclops. Su Letrado, Sr. Aguirre González, en escrito de fecha 16 de marzo de 2018, formalizó el correspondiente recurso, basándose en el siguiente motivo: ÚNICO.- Al amparo del art. 207.e) LRJS, por vulneración de los arts. 1, 2.s), 7.b), 11.4.b) y 69.2 LRJS, en relación con el art. 9.5 LOPJ.

Sexto.

Evacuado el traslado al Ministerio Fiscal emitió informe en el sentido de considerar procedente el recurso.

Séptimo.

Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente se declararon conclusos los autos, señalándose para la votación y fallo el día 19 de septiembre actual, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. *Antecedentes y términos del debate.*

El Tribunal de instancia ha considerado que la demanda interpuesta por la Mutua colaboradora con la Seguridad Social plantea una cuestión ajena al orden social de la jurisdicción y ha declinado su conocimiento a favor del contencioso administrativo.

El artículo 9.6 LOPJ prescribe que los órganos judiciales apreciarán de oficio la falta de jurisdicción. Y el artículo 5º LRJS dispone que si los órganos jurisdiccionales apreciaren la falta de jurisdicción o de competencia internacional, o se estimaren incompetentes para conocer de la demanda por razón de la materia, del territorio o de la función, dictarán auto o sentencia declarándolo así y previniendo al demandante ante quién y cómo puede hacer uso de su derecho.

Por esa razón venimos sosteniendo que a efectos de determinar la competencia el Tribunal debe examinar las actuaciones en su integridad, sin estar sometido a los estrictos términos del recurso que resuelva. Sin embargo, lo cierto es que en la presente ocasión la casación de la que conocemos tiene, precisamente, como único objeto la determinación del orden jurisdiccional competente para conocer de la demanda presentada por Cyclops y que los datos significativos se extraen fácilmente de los antecedentes que ya hemos expuesto.

1. Antecedentes y datos relevantes.

A) Con fecha 29 de marzo de 2016 la entidad Mutual Midat Cyclops, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 1, suscribe con la Clínica de Sabadell SLU un concierto para la prestación de servicios de asistencia sanitaria. En él se contempla la prestación por la Mutua de tratamientos (quirúrgicos o postquirúrgicos) con medios personales propios pero en ese centro.

B) Un mes después, el 29 de abril de 2016, la Mutua presenta escrito en la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Al mismo tiempo, presenta ante la Dirección General de Ordenación Jurídica de la Seguridad Social (DGOJSS) solicitud a la que adjunta copia del concierto asistencial.

C) La DGOJSS solo en diciembre de 2016 advierte deficiencias en el escrito presentado e interesa telefónicamente que se subsanen, como así sucede.

D) Mediante Oficio de 2 de marzo de 2017 la DGOJSS manifiesta su conformidad a la prestación de asistencia sanitaria interesada (con medios propios de Cyclops y en instalaciones de la Clínica Sabadell), durante el plazo de dos años y a partir del día primero de abril de 2017.

E) La Mutua entiende que ha operado el silencio positivo y que los efectos de la autorización deben entenderse iniciados el 29 de julio de 2016 (el 30 de julio, en el peor de los casos), por lo que presenta recurso de alzada contra la citada resolución administrativa.

F) Mediante Resolución de 22 de junio de 2017 el Secretario de Estado de la Seguridad Social desestima el recurso de alzada.

G) Con fecha 25 de julio de 2017 el Abogado y representante de Cyclops formaliza demanda ante la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña. Realiza una extensa exposición de lo acaecido (básicamente concordante con lo que la STSJ recurrida considera acreditado) y de los fundamentos que, a su entender, avalan lo pedido. Pone de manifiesto que el escrito presentado en 2016 era una verdadera solicitud y que el requerimiento telefónico de aclaraciones no puede interpretarse como lo hace la Resolución combatida.

También justifica la competencia de la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña al amparo de los artículos 1º a 3º, 7 y 11 LRJS, considerando que el procedimiento a seguir es el del artículo 151 ss. de la propia norma. Finalmente, examina diversa normativa y jurisprudencia sobre el alcance del silencio positivo, que considera concurrente.

2. Sentencia de instancia.

Mediante su sentencia 3/2018 de 31 de enero (proc. 31/2017) la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña declara, de oficio, la incompetencia del orden social de la jurisdicción para conocer de la pretensión deducida, remitiéndola al orden contencioso-administrativo.

Considera que "no se puede entender que la cuestión debatida afecte "de forma directa o por esencial conexión" a una materia "social". No se trata (propriadamente) de una cuestión de Seguridad Social en la medida que la relación jurídica no se vincula tanto a un componente beneficiario-asistencial como de carácter mercantil y en relación a los intereses de tal condición que la propia Mutua ha venido a reconocer en el acto del juicio; sin que se halla alegado tampoco que el conflicto habido entre la Administración de la Seguridad Social y la Mutua demandante condicionara la efectiva asistencia sanitaria de los asegurados".

De ese modo reconsidera el criterio sentado en su precedente Auto de 2 de noviembre de 2017, queriendo ajustarse a lo sentado por diversa doctrina judicial de lo contencioso, así como con un Auto de 24 de septiembre de 2014.

3. Recurso de casación.

Con fecha 13 de marzo de 2018 la Mutua formaliza recurso de casación frente a la mencionada sentencia. Denuncia la infracción de los artículos 1; 2.s); 7.b); 11.4b) y 69.2 LRJS en relación con el art. 9.5 LOPJ.

Recuerda que la propia Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social remita a la Sala de lo Social del TSJ de Madrid o aquella en que tenga su domicilio social el demandante para su eventual impugnación.

Invoca también el criterio de nuestra STS 10 diciembre 2014 (rec. 2599/2013) y el del Auto de la Sala de Conflictos de 24 septiembre 2014 (confl. 16/2014).

Argumenta que no se está debatiendo sobre aspectos mercantiles de un contrato sino sobre los efectos temporales de una Resolución administrativa en materia de asistencia sanitaria integrada en la acción protectora de la Seguridad Social.

4. Informe de Fiscalía.

Con fecha 5 de julio de 2018 el representante del Ministerio Fiscal ante esta Sala Cuarta emite el Informe contemplado en el artículo 214.1 LRJS.

Examina detalladamente los preceptos de la LRJS que delimitan la competencia del orden social así como las características de la materia sobre la que versa la Resolución combatida y acaba inclinándose por el éxito del recurso.

Segundo. Normas pertinentes sobre delimitación competencial.

Para una mejor exposición del razonamiento que vamos a desarrollar, resulta conveniente comenzar recordando el cuadro normativo que delimita la competencia de los dos órdenes jurisdiccionales en liza.

1. Previsiones de la LOPJ.

El artículo 9.5 LOPJ prescribe que los Juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del derecho, tanto en conflictos individuales como colectivos, así como las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral.

Por su lado, el artículo 9.4 LOPJ prescribe que los Juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción.

De esa doble contemplación deriva la duda ahora trasladada a nuestro conocimiento. Por un lado, las resoluciones de la Administración (aquí, una Secretaría de Estado) son llevadas ante el orden contencioso; por otra parte, las cuestiones de Seguridad Social aparecen asignadas al orden social.

2. Previsiones de la LJCA.

Por su lado, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone en su artículo 3.a) que no corresponden a tal orden jurisdiccional las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública.

De este modo, la clave del asunto ha de estar en la determinación de si la LRJS atribuye, o no, al orden social, el conocimiento de la cuestión referida.

3. Previsiones de la LRJS.

A) Idea general.

Conviene recordar que el nuevo régimen competencial surgido de la Ley 36/2011 de 10 de octubre, modifica el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social, que se amplía y clarifica respecto a la normativa anterior. Su Exposición de Motivos expresa el propósito de 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". "La jurisdicción social queda configurada como el juez natural de todas las esenciales políticas públicas relativas a la protección social".

La LRJS pretende convertir al orden social en el "garante ordinario de los derechos fundamentales y libertades públicas de empresarios y trabajadores en el ámbito de la relación de trabajo", y le atribuye el conocimiento de "la impugnación de los actos administrativos, singulares o generales, en materia laboral y de seguridad social". "Con ello se adapta la normativa procesal laboral a la doctrina constitucional en su interpretación de la protección social, conforme al artículo 41 de la Constitución y, de esta manera, la jurisdicción social queda configurada como el juez natural de todas las esenciales políticas públicas relativas a la protección social".

Esa regla general, sin embargo, se compatibiliza con el mantenimiento de 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.

B)Inclusiones.

El art. 2.n) LRJS dispone que corresponde a los órganos jurisdiccionales del orden social el conocimiento 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".

Y, más concretamente en el ámbito de la Seguridad Social, el art. 2.s) LRJS atribuye a este orden social el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan en "impugnación de los actos de las Administraciones Públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictados en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas a las comprendidas en el apartado o), incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materias y con excepción de las especificadas en la letra f) del art. 3".

El apartado o) del artículo 2º se refiere a las prestaciones de Seguridad Social.

C)Exclusiones.

El artículo 3.f) LRJS dispone que los órganos jurisdiccionales de lo social no conocerán "de las impugnaciones de los actos en materia de Seguridad Social relativos a la 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, incluidas las resoluciones dictadas en esta materia por su respectiva entidad gestora, en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social y, en general, los demás actos administrativos conexos a los anteriores dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social; así como de los actos administrativos sobre asistencia y protección social públicas en materias que no se encuentren comprendidas en las letras o) y s) del artículo 2º

Dicho de otro modo: las cuestiones de Seguridad Social competen al orden social si aparecen enumeradas por los apartados del artículo 2º antes mencionados. En otro caso hay que entender que opera la exclusión y que el asunto debe desembocar en el orden contencioso.

D)Recapitulación.

A la vista de cuanto antecede, podemos concluir que:

1º) El legislador ha optado por atribuir, con carácter general, a la jurisdicción social el conocimiento de los asuntos en materia de Seguridad Social, incluso los relacionados con su régimen sancionador.

2º) Pese a ello, diversos aspectos siguen atribuidos al orden contencioso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.f) LRJS. Se trata de asuntos relacionados con cotización u otras competencias de la TGSS.

3º) Lo determinante es comprobar si el asunto aparece explicitado en la lista de exclusiones del orden social que contiene el artículo 3.f). Estas excepciones, en cuanto tales, han de ser interpretadas de forma restrictiva, de manera que los únicos actos administrativos en materia de Seguridad Social que no son objeto de conocimiento por el orden social son los enumerados en ese apartado.

E)Competencia funcional.

Dado el mandato de los artículos 5º LRJS y concordantes, tampoco es ocioso recordar los términos en que está redactado el art. 7.b) LRJS. Conforme al mismo las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán "en única instancia, de los procesos de impugnación de actos de las Administraciones públicas atribuidos al orden jurisdiccional social en las letras n) y s) del artículo 2, cuando hayan sido dictados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o por órganos de la Administración General del Estado con nivel orgánico de Ministro o Secretario de Estado, siempre que, en este último caso, el acto haya confirmado, en vía de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela, los que hayan sido dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional". El artículo 11.4.b LRJS complementa el marco competencial de referencia.

Por descontado, se trata de preceptos solo pertinentes si se considera que la demanda presentada debe ser conocida por este orden social.

F)Recurribilidad de la sentencia de instancia.

El artículo 206.1 LRJS dispone que "son recurribles en casación las sentencias dictadas en única instancia por las Salas a las que se refiere el apartado 1 del artículo anterior, excepto las sentencias dictadas en procesos de impugnación de actos de las Administraciones públicas atribuidos al orden social en las letras n) y s) del artículo 2 que sean susceptibles de valoración económica cuando la cuantía litigiosa no exceda de ciento cincuenta mil euros".

Aunque la sentencia dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña ha concedido el recurso de casación frente a la misma y el Ministerio Fiscal no lo ha cuestionado, resulta obligado que manifestemos nuestra conformidad con ese criterio. Porque en ninguno de los extremos de la Resolución recurrida, de los hechos probados o de la fundamentación jurídica de aquélla aparece cuantificación alguna del alcance económico que posea el litigio, sin que a tales efectos pueda tenerse como tal la advertencia que la recurrente realiza sobre las eventuales sanciones administrativas que podría recibir por haber prestado asistencia sanitaria en institución ajena (con medios propios) y sin previa autorización durante un tiempo.

Tercero. Doctrina concordante.

El problema que ahora afrontamos, salvo error, es la primera vez que se suscita ante esta Sala Cuarta. Sin embargo, al afrontar otras cuestiones hemos sentado criterios de interés que conviene recordar. Y lo mismo sucede respecto de la Sala especial del artículo 42 LOPJ.

1. Criterios de la Sala de Conflictos.

La Sala Especial de Conflictos de Competencia de este Tribunal Supremo (art. 42 LOPJ) ha tenido ocasión de confirmar que la interpretación de los preceptos más arriba analizados es la que se ha expuesto. De este modo, sostiene que:

A) Al hilo de la infracción sobre falta de alta de trabajadores en el RGSS y su eventual subsunción entre las exclusiones del artículo 3.f) LRJS el Auto 15/2014 de 24 septiembre (confl. 16/2014) entiende que no quedan comprendidos en dicha excepción los supuestos, como el que nos ocupa, en el que la sanción ha sido impuesta por una infracción consistente en no haber dado de alta a un trabajador en el régimen general de la Seguridad Social cuando dicha infracción no lleva aparejada una liquidación de cuotas ni se haya suscitado controversia en torno al importe de las cuotas que se liquidan.

B) En el marco de un debate sobre aplazamiento de deuda con el SPEE, el Auto 20/2016 de 21 octubre (Confl. 12/2016) sienta las siguientes premisas:

Una. Como se desprende de su preámbulo, la LRJS supone una adaptación de la normativa procesal laboral a la doctrina constitucional, en su interpretación de la protección social conforme al art. 41 CE, de forma que la jurisdicción social queda configurada como juez natural de todas las esenciales políticas públicas relativas a la protección social.

Dos. Los órganos del orden social tienen atribuido, como regla general, el conocimiento de todas las reclamaciones en materia de Seguridad Social, incluido el control jurisdiccional de los actos de las Administraciones Públicas singulares o plurales sujetos al Derecho Administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictados en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, dejando aparte el control de los actos prestacionales, que igualmente le incumben (arts. 1, 2.o) y 2.f) LRJS).

Tres. La anterior regla tiene excepciones tasadas legalmente (y, por ello, de interpretación restrictiva, como ha tenido ocasión de declarar esta sala en ATS 24 de septiembre 2014 [CC 16/2014]), de forma que los únicos actos administrativos en materia de Seguridad Social que no son objeto de conocimiento por el orden social son los enumerados en el art. 3.f) LRJS.

Cuatro. Entre las excepciones enumeradas en el art. 3.f) LRJS se hace referencia a "actos de gestión recaudatoria", así como a "actos administrativos sobre asistencia y protección social públicas en materias que no se encuentren comprendidas en las letras o) y s) del art. 2".

C) El Auto 18/2017 de 6 de marzo (Confl. 18/2017), a propósito de una impugnación de reclamación de deuda de la TGSS por gastos ocasionados por la asistencia sanitaria razona que "la discusión sobre la naturaleza de la causa por la que prestó la asistencia sanitaria no convierte en recaudatorio el acto de reclamación, pues por tales habría que entender los actos que están vinculados directa o indirectamente con el percibo de las cuotas o cotizaciones. Así resulta de la literalidad utilizada por el legislador en el ya mencionado art. 30 LGSS, cuyo apartado 4 se refiere de forma separada a las reclamaciones de deudas por recursos distintos a las cuotas permitiendo que, lógicamente, puede hablarse de reclamaciones de la Seguridad Social que no dimanen de las obligaciones en materia de cotización, como es el caso".

D) El Auto 2/2019, de 18 enero (Confl. 2/2019) examina la competencia para conocer la impugnación de una sanción impuesta por la Delegación del Gobierno en materia de empleo de extranjeros, y analiza el art. 2.n) LRJS así:

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.

2. Doctrina de la Sala.

A) La STS 10 diciembre 2014 (rec. 2599/2013) aborda una cuestión relacionada con la deducción que practica el INSS en el importe de una pensión para cumplir el embargo acordado por organismo ajeno a la Seguridad Social. Para su resolución se sientan las siguientes bases:

Son, por tanto, los Juzgados y Tribunales del orden social quienes tienen asignado legalmente, en desarrollo del art. 9.5 LOPJ (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) el conocimiento, como regla, de todas " las reclamaciones en materia de Seguridad Social" incluido el control jurisdiccional de los actos de las Administraciones públicas (entre ellas, la Administración de la Seguridad Social), singulares o plurales (no las disposiciones generales - art. 3.a LRJS) 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, dejando aparte el control de los actos prestacionales que igualmente le incumbe (arg. ex arts. 1, 2.o y 2.f LRJS).

B) La STS 790/2016 de 29 septiembre (rec. 419/2015) resuelve una controversia afectante al resarcimiento de gastos de asistencia sanitaria prestada por los Servicios públicos de salud en un supuesto en que la responsabilidad corresponde a la Mutua aseguradora del accidente de trabajo. Recogiendo numerosos precedentes, establece la siguiente doctrina:

"Bastaría la atenta lectura de los citados preceptos para descartar que pueda negarse la competencia del orden social de la jurisdicción para conocer de un conflicto como el presente, entablado en torno a la determinación de las obligaciones que, en materia prestacional, incumbe a quienes tienen atribuida responsabilidad en la prestación de la asistencia sanitaria"

Estamos ante la determinación de la existencia o no -por prescripción, en su caso- de la obligación de satisfacer los gastos derivados de la asistencia sanitaria, como prestación nacida de una contingencia profesional, por parte de quien, en definitiva, asume la cobertura; sin que sea admisible distinguir la atribución competencial según se admita o no por la Mutua el origen del accidente, puesto que, calificado el mismo como laboral y asumida, en suma, la responsabilidad, los avatares del importe y abono de la prestación han de seguir el mismo cauce en el marco del orden social".

C) La STS 205/2019 de 19 abril (rec. 2150/2017) examina la pretensión de reintegro ejercitada por una Mutua derivada del cumplimiento de la resolución administrativa que le impuso la constitución del capital coste de una prestación en concepto de anticipo una vez declarada la responsabilidad empresarial por falta de alta del trabajador en la fecha del accidente. La atribución al orden social de la jurisdicción se razona así:

Se trata en esencia de dirimir una cuestión situada en el límite, la calificación de acto recaudatorio o de reconocimiento prestacional, ciertamente es la segunda calificación la adecuada el objeto de la reclamación por la Mutua.

La Resolución del INSS incluía un escalonamiento de declaración de responsabilidades que señalaba a la Mutua demandante como obligada al anticipo, frente a lo que la actora muestra su disconformidad. El contenido de dicha resolución es el mismo que se habría producido en una resolución judicial de haber sido ésta la primera en declarar que existe la contingencia o bien la incapacidad o sus consecuencias prestacionales entre ellas la constitución del capital coste y en ningún momento la resolución habría tenido un contenido recaudatorio.

Cuarto. Resolución del recurso.

Al amparo del artículo 207.e) LRJS, el recurso denuncia la vulneración de los arts. 1.2.s), 7.b), 11.4.b), y 69.2 LRJS, en relación con el art. 9.5 LOPJ.

Considera la Mutua recurrente que dado que la resolución que se recurre en la instancia es una resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que pone fin a la vía administrativa, dictada en relación con una autorización de un concierto asistencial suscrito para la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, en concreto, de las prestaciones de asistencia sanitaria derivadas de contingencias profesionales, la jurisdicción competente es la de lo Social.

1. Consideraciones generales sobre el motivo único del recurso.

A) El artículo 207.e) LRJS admite la casación basada en "Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate". Las normas cuya infracción denuncia el recurso, sin embargo, no son las referidas a la asistencia sanitaria prestada por una Mutua utilizando medios propios en instalaciones ajenas; ni siquiera las reguladoras del silencio administrativo en el ámbito de la gestión tutelar que compete a la Autoridad Laboral sobre el tema. Como ha quedado claro desde el principio de nuestra sentencia, ahora está solamente en juego el debate acerca del orden jurisdiccional competente para conocer de la demanda; derivadamente, si es que fuere la jurisdicción social, el órgano ante el que debiera plantearse la pretensión.

La primera apertura del artículo 207.a) LRJS admite la casación basada en "abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción", apartado en el que encaja más propiamente el supuesto en que el Tribunal de instancia haya dejado de conocer sobre cuestiones atribuidas al orden social de la jurisdicción.

B) Siempre que está en juego el acceso a la jurisdicción, los Tribunales vienen obligados a no realizar una interpretación rigorista o formalista de las exigencias legales, permitiendo incluso la subsanación de los defectos no esenciales en que haya podido incurrir la parte. Al mismo tiempo, es claro que los requisitos establecidos por las normas procesales cumplen un importante papel para garantizar derechos ajenos, permitir la contradicción y propiciar una tutela judicial acorde con los trazos del Estado de Derecho.

Esa tensión entre flexibilidad y cumplimiento de lo importante se proyecta de modo específico cuando hay que examinar la concurrencia de los requisitos de un recurso de casación. Por un lado, opera la proyección antiformalista de la tutela judicial, como recalcan las SSTC 3/1983, 113/1988, 4/1995 y 135/1998, entre otras muchas. No debe rechazarse el examen de una pretensión por defectos formales o deficiencias técnicas cuando el escrito correspondiente suministra datos suficientes para conocer precisa y realmente la argumentación de la parte, pues lo relevante no es la forma o técnica del escrito de recurso, sino su contenido y si éste es suficiente para llegar al conocimiento de la pretensión ha de analizarse y no descartarse de plano; por todas, véanse las SSTC 18/1993, 37/1995, 135/1998 y 163/1999.

La errónea invocación de motivo casacional, cuando el desarrollo es coherente con la denuncia formulada, no viene siendo interpretada ahora como un obstáculo que cercene la admisión del recurso. Además, es posible incluso que pudiera interpretarse que cuando se debate sobre la competencia jurisdiccional esa es la cuestión objeto de debate y las normas aplicables son las procesales que hemos reproducido. No se trata de nuestra posición hermenéutica, pero sí de una hipótesis que coadyuva a considerar que el recurso cumple con las exigencias formales de los artículos 210 y concordantes LRJS.

C) Destaquemos también que, en lo atinente al sustrato fáctico que ha de ser objeto de examen, habida cuenta del tema de competencia deducido, acudiremos como punto de partida a la tradicional doctrina que ha venido señalando: tratándose de cuestión que afecta al orden público procesal, lleva implícita la necesidad de su examen con prioridad al resto de los motivos formalizados, estando facultada la Sala para examinar la totalidad del proceso, sin vinculación a los hechos declarados probados (ya desde STS de fecha 10 de noviembre de 1987). Más recientemente, en rec 58/2018 decimos: Se encuentra en juego el derecho al juez natura predeterminado por la Ley que forma parte del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24-2 de la Constitución), procede cumpliendo lo normado en los artículos 9-6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y 5 de la LJS entrar a resolver la cuestión competencial planteada, sin sujeción a los hechos y argumentos aducidos hasta ahora".

D) A la vista de cuanto antecede entendemos que el recurso no incurre en causa de inadmisión o desestimación al haberse encauzado por la referida apertura del artículo 207 LRJS; y que la clave del asunto se halla en dilucidar si la Resolución del Secretario de Estado objeto del presente procedimiento se encuentra incluida o no dentro de las excepciones establecidas en el art. 3.f) LRJS.

2. Consideraciones específicas.

Con arreglo a la doctrina que hemos expuesto en el Fundamento anterior, precisemos ya la ontología de la materia sobre la que se ha pronunciado la Resolución recurrida.

A) Anclaje de la solicitud formulada por Cyclops.

En el origen del litigio se halla la solicitud de autorización realizada por la Mutua al amparo del art. 15 del Real Decreto 1630/2011, de 14 de septiembre, por el que se regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. Conforme al mismo "Excepcionalmente, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social podrá autorizar la prestación de los tratamientos quirúrgicos o postquirúrgicos con medios personales propios de las mutuas en centros hospitalarios concertados debidamente autorizados, cuando razones de especialidad, volumen de gestión u otras circunstancias concurrentes, suficientemente acreditadas, lo hagan aconsejable".

Por lo tanto, no aparecen aquí ni las competencias de la TGSS, ni los aspectos relacionados con la liquidación de cotizaciones o prestaciones, ni siquiera el coste de la asistencia sanitaria. Basta la lectura del art. 1º de la norma para comprender que estamos en un ámbito propio de la Seguridad Social y no de la contratación mercantil ("Las prestaciones sanitarias y recuperadoras de la Seguridad Social derivadas de contingencias profesionales, encomendadas a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como la asistencia sanitaria correspondiente a contingencias comunes que sea legalmente autorizada o que pueda realizarse y facturarse de conformidad con la normativa aplicable").

B) Materia sobre la que versa la solicitud.

La resolución versa sobre la autorización solicitada por la Mutua para la realización de intervenciones quirúrgicas con sus propios medios personales en las instalaciones y con el equipamiento del "Hospital del Sagrat Cor", en virtud de un concierto celebrado entre dicha Mutua y la Clínica de Sabadell SLU.

No estamos, por lo tanto, en presencia de una resolución que verse sobre inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas o actos de gestión recaudatoria, que son los expresamente excluidos del conocimiento de la jurisdicción social.

Como acertadamente advierte el Ministerio Fiscal, el acto administrativo aquí combatido se refiere a la realización de prestaciones de asistencia sanitaria derivada de contingencias profesionales, en concreto, a la prestación de los tratamientos quirúrgicos con medios personales propios en centro hospitalario concertado, por parte de una Mutua Colaboradora de la Seguridad Social. Y, conviene recordar, que las Mutuas Colaboradoras tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, tal y como establece el art. 80.1 LGSS, siendo uno de sus objetos, precisamente, el desarrollo de la gestión de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, a tenor del art. 80.2 LGSS.

No se está debatiendo sobre aspectos mercantiles de un contrato sino sobre los efectos temporales de una Resolución administrativa en materia de asistencia sanitaria integrada en la acción protectora de la Seguridad Social.

C) Formalidades del acto recurrido.

La Resolución dictada por el Secretario de Estado es un acto administrativo, que agota la vía administrativa, dictado en el ejercicio de las potestades y funciones de la Administración en materia de Seguridad Social. En el momento en que se dicta la Resolución recurrida está vigente el RD 343/2012, de 10 de febrero (sobre estructura básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social), cuyo artículo 6.1.i) confiere a la DGOJSS "la coordinación y tutela de la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y de las empresas colaboradoras". Esa es la competencia ejercida, el título en que se ampara el Oficio recurrido y el anclaje temático de cuanto ahora se discute.

3. Conclusión.

En definitiva, recayendo el acto administrativo sobre autorización de prestaciones sanitarias, bajo una específica modalidad (desplazamiento de personal propio de la Mutua al centro concertado), tal acto resulta incardinable en el ámbito de la materia propia de la Seguridad Social recogida en el art. 2.s) LRJS, lo que determina la competencia del orden jurisdiccional social para el conocimiento del presente recurso.

Consideramos errónea la doctrina de la sentencia recurrida conforme a la cual "no se trata (propriadamente) de una cuestión de Seguridad Social en la medida que la relación jurídica no se vincula tanto a un componente beneficiario-asistencial como de carácter mercantil y en relación a los intereses de tal condición que la propia Mutua ha venido a reconocer en el acto del juicio". El debate no versa entre la Mutua y la Clínica con que concierta, ni lo que se discute es el importe de cantidades a ingresar o de sanciones anudadas a incumplimientos sobre cotización. Lo que está en juego es el modo de prestar la asistencia sanitaria dentro de la acción protectora de la Seguridad Social y ello no aparece excluido, sino todo lo contrario, del ámbito objetivo propio de la jurisdicción social.

De acuerdo con los criterios de la Sala de Conflictos de este Tribunal y con la doctrina de esta Sala Cuarta, es la materia que alberga la resolución administrativa la piedra de toque válida para inclinar la balanza competencial en temas de Seguridad Social hacia el orden preferente (social) o el excepcionalmente competente (contencioso). Que así lo entendiera la propia Resolución del Secretario de Estado en absoluto es determinante, aunque sí indicativo de que tal Autoridad identificaba como hemos expuesto el contenido de su decisión.

4. Alcance de la estimación del recurso.

El artículo 215 LRJS prescribe que la sentencia, si se estimare el recurso por todos o algunos de sus motivos, casando la resolución recurrida, resolverá conforme a Derecho. Habida cuenta de que la cuestión suscitada corresponde al orden social de la jurisdicción y de que la sentencia de instancia no lo ha entendido así, procede la devolución de los autos a fin de que, admitiendo esa competencia, se resuelva la cuestión suscitada en la demanda.

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

- 1) Estimar el recurso de casación interpuesto por la entidad Mutual Midat Cyclops, representada y defendida por el Letrado Sr. Aguirre González.
- 2) Casar y anular la sentencia 3/2018 de 31 enero, dictada por la Sala de lo Social de Justicia de Cataluña (autos nº 31/2017), seguidos a instancia de dicha recurrente contra la Resolución dictada por el Secretario de Estado de Seguridad Social de 22 de junio de 2017, sobre impugnación de acto administrativo.
- 3) Devolver los autos a la citada Sala de lo Social para que, con libertad de criterio y asumiendo la competencia de este orden social de la jurisdicción, dicte nueva sentencia resolviendo el litigio suscitado.
- 4) Ordenar la devolución del depósito constituido por la entidad recurrente.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.
Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.