

Incompetencia de la jurisdicción contencioso administrativa para el conocimiento de las prestaciones de Seguridad Social

Jurisdictional incompetence of the contentious-administrative courts in the field of Social Security protection.

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS

PROF. TITULAR DE LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Resumen

Se trata de una sentencia que analiza la incompetencia de la jurisdicción contencioso administrativa referida a un alta médica de una situación de incapacidad temporal.

Abstract

The Supreme Court analyses the jurisdictional incompetence of the contentious-administrative courts about social protection of workers in temporary disability

Palabras clave

órdenes judiciales; incompetencia de jurisdicción; recurso contencioso administrativo; Seguridad Social, procedimiento laboral

Keywords

jurisdictional rulings, jurisdictional incompetence; administrative litigation; labour litigation, Social Security

1. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso administrativo, de 26 de septiembre de 2016 resuelve un “asombroso” asunto sobre la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de un asunto referido a cuestiones prestacionales de la Seguridad Social.

Y decimos que es “asombroso” porque no se entiende bien el porqué un letrado, aún habiéndosele dado en el pie de recurso la indicación de que la demanda, frente al acto que se pretendía impugnar, tendría que ser planteada ante la jurisdicción social, decidió interponerla, en mi opinión de forma temeraria e irresponsable, ante un orden jurisdiccional manifiestamente incompetente por razón de la materia.

El origen de esta sentencia se encuentra en la interposición de un recurso contencioso administrativo frente a la desestimación presunta por silencio administrativo de un recurso extraordinario de revisión contra la resolución de Instituto Nacional de la Seguridad Social, en adelante, INSS, que acordaba el alta médica del recurrente.

Ello viene a significar que, en el ámbito de sus funciones y competencias, y a instancias del Equipo de Valoración de Incapacidades, la entidad gestora de la Seguridad Social resolvió que el trabajador había recuperado su capacidad de trabajar por lo que había de incorporarse a su puesto de trabajo, en aplicación de la legislación vigente en aquel momento, y cuyas reglas han sido exportadas a los arts. 169 y ss del Real Decreto Legislativo 8/2015, que aprueba el nuevo Texto Refundido de la LGSS.

2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Los recursos y reclamaciones en materia de Seguridad Social: el fin de la vía administrativa previa

En materia de Seguridad Social podemos encontrarnos dos actuaciones para hacer frente a las resoluciones administrativas: el recurso de alzada (y potestativo de revisión) y la reclamación previa.

El recurso de alzada se prevé frente a las resoluciones, e incluso frente a los actos de trámite¹, de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la resolución del mismo supone el agotamiento de la vía administrativa. Aunque, como es conocido, frente a las resoluciones que agoten esta vía, de forma potestativa, podrán ser recurridas en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado, antes de interponer el recurso contencioso administrativo. De hecho, interpuesto el recurso potestativo de reposición no se podrá interponer demanda contencioso administrativa ante los tribunales hasta que el mismo no se haya resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto. A modo de avance de lo que posteriormente se analizará, podemos decir que este tipo de recursos se producen en materias y cuestiones de Seguridad Social no prestacionales, que están excluidas, *ex art.* 3 LRJS, de la jurisdicción social y residenciadas en la jurisdicción contencioso administrativa.

Por otro lado, para las cuestiones prestacionales en materia de Seguridad Social, el art. 140 de la LRJS indica que en las demandas formuladas por tales motivos contra organismos gestores y entidades colaboradoras en la gestión “se acreditará haber agotado la vía administrativa correspondiente”. La única excepción a la exigencia al previo agotamiento de la vía administrativa es en “los procesos de impugnación de altas médicas emitidas por los órganos competentes de las Entidades gestoras de la Seguridad Social al agotarse el plazo de duración de trescientos sesenta y cinco días de la prestación de incapacidad temporal”. Lo que a *contrario sensu* supone que en el resto de procesos de impugnación de altas médicas, producidas antes de los 365 días o durante los 180 días de prórroga de la situación, será necesario, pues, el agotamiento de dicha vía previa.

En coherencia con ello, el art. 71.1 de la LRJS exige como requisito, para acceder a la jurisdicción social, el agotamiento de la vía administrativa previa, por lo que será necesario para formular demanda en materia de prestaciones de Seguridad Social que los interesados interpongan reclamación previa ante la Entidad Gestora de las mismas. La única excepción, sin incluir vulneración de derechos fundamentales, es la no exigencia de la interposición de reclamación previa en “los procedimientos de impugnación de las resoluciones administrativas expresas en las que se acuerda el alta médica emitidas por los órganos competentes de las Entidades gestoras de la Seguridad Social al agotarse el plazo de duración de trescientos sesenta y cinco días de la prestación de incapacidad temporal”.

¹ Frente a los actos de trámite podrán interponerse: cuando decidan directa o indirectamente sobre el fondo del asunto; cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento; o cuando, finalmente, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

En los procedimientos de impugnación de alta médica que sí tengan que cumplir estos requisitos, el plazo para la interposición de la reclamación previa es de once días desde la notificación de la resolución.

Siendo la regla general que la demanda habrá de formularse en el plazo de treinta días, a contar desde la notificación de la denegación de la reclamación previa; en materia de altas médicas, dicho plazo se reduce a veinte días. En el caso de tratarse de la situación excepcional en la que no se exige la interposición de reclamación previa respecto de un alta médica en la situación de incapacidad temporal, tales veinte días se computarán “desde la adquisición de plenos efectos del alta médica o desde la notificación del alta definitiva acordada por la Entidad gestora”.

Así pues, el agotamiento de la vía previa en materia de altas médicas de situaciones de incapacidades temporales podrá ser con exigencia o no de la interposición de reclamación previa, según la situación específica en la que nos encontremos. En el primero de los casos, esto es, cuando se exija, habrá de esperarse a la contestación a la dicha reclamación o al plazo establecido como para entenderla denegada por silencio administrativo.

2.2. El supuesto de hecho de la STS de 26 de septiembre de 2016 y su precedente: entre el principio de autotutela y el silencio administrativo ante un recurso extraordinario de revisión

El demandante acudió a la jurisdicción contencioso administrativa cuando entendió denegado, por silencio administrativo, el recurso extraordinario de revisión. Lo que no se explica en la sentencia es frente a qué acto se interpuso dicho recurso extraordinario. Y es que podría haberse interpuesto, en el caso de una resolución de alta médica de incapacidad temporal emitida por el INSS, ante dos posibles situaciones: de un lado, ante una resolución desestimatoria de una reclamación previa presentada frente al alta médica que no se entendiera ajustada a Derecho. Y, de otro lado, que se hubiera tratado de una resolución de alta médica tras haber estado más de 365 días en situación de incapacidad temporal, lo que supone de forma directa el fin a la vía administrativa sin necesidad de interponer reclamación previa, por lo que el recurso de revisión se hubiera interpuesto ante tal acto.

De los hechos que se describen en la sentencia que se comenta se deduce, con no demasiada claridad, que el recurso de extraordinario de revisión fue interpuesto en el segundo de los supuestos descritos. Y ello porque se dice que la resolución recurrida establecía en el pie de recurso que frente al mismo podía interponerse demanda “ante la jurisdicción social” en el plazo de 20 días, contados desde la adquisición de plenos derechos del alta médica. En el otro caso hubiera ofrecido el plazo de 20 días a computar desde la notificación de la resolución de la denegación de la reclamación previa interpuesta, como indica el art. 71.6 LRJS. Así pues, de ello podemos deducir, ex art. 71 de la LRJS, que se trataba, pues, de la impugnación de una resolución administrativa en la que se acordaba el alta médica “al agotarse el plazo máximo de 365 días de duración”.

El recurso extraordinario de revisión hubo de basarse, necesariamente, en algunas de las causas previstas en el art. 118 de la entonces vigente Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo Común. Lo más lógico es que se hubiera basado bien en que dicha parte entendiera que, cuando se dictó la resolución de alta médica por el INSS, se hubiera

incurrido en un “error de hecho” que resultase de los propios documentos incorporados al expediente, ex art. 118.1.1ª de la citada norma. Cosa que puede ser muy común en estos procedimientos ya que en los expedientes de incapacidad temporal suelen encontrarse con relativa frecuencia informes del médico de familia o bien del médico especialista del Servicio Público de Salud que, en no pocas ocasiones, contradicen el criterio del Inspector Médico del Equipo de Valoración de Incapacidades, al entender que el trabajador, con las dolencias que padece, aún no se encuentra recuperado para trabajar.

O bien, podría ser posible, ex art. 118.1.2ª de la Ley 30/1992, que hubieran aparecido documentos “de valor esencial” para la resolución del asunto, aunque hubieran sido posteriores (y anteriores a la finalización del plazo de interposición del recurso extraordinario de revisión²) que “evidencien el error de la resolución recurrida”. Este es otro de los posibles supuestos que podrían haber ocurrido y ello porque, de sobra es conocido, que los ritmos en la gestión de la asistencia sanitaria pública son mucho más lentos que lo que requiere la gestión de las prestaciones económicas por incapacidad temporal. El ámbito la regulación legal de la incapacidad temporal está diseñada más para acortar los plazos de absentismo que para proteger la salud de los trabajadores y su recuperación profesional. Ello puede dar lugar a que se resuelva la concesión de un alta médica aún sin haberse realizado todas las pruebas médicas (e incluso intervenciones quirúrgicas) que determinen la verdadera gravedad de las dolencias que padece el trabajador y que sirvan para diagnosticar correctamente, esclareciendo si el mismo se encuentra o no apto para reincorporarse al trabajo. E incluso las pruebas que sean necesarias para saber si el tratamiento recibido ha servido para recuperar las aptitudes laborales, aunque siga necesitando de asistencia sanitaria por no haberse curado totalmente de sus dolencias.

Fuera cual fuera el motivo argumentado para la interposición del recurso extraordinario de revisión, es en este orden de suposiciones donde se enmarca lo único que se sabe a ciencia cierta: se produjo un silencio administrativo, esto es, la callada por respuesta por parte del INSS, ante tal recurso.

Es cierto que el art. 42 de la Ley 30/1992, de la Ley de Procedimiento Administrativo vigente en aquel momento, y el actual 21.1 de la Ley 39/2015, obliga a las Administraciones Públicas, y el INSS es una de ellas a todos los efectos, a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, notificándolos a los interesados. Y, evidentemente, un recurso extraordinario de revisión es un procedimiento que también exige de dicha resolución expresa, a pesar de que el mismo se interponga contra un acto firme en vía administrativa, ya que como se vio anteriormente, la resolución de alta médica de incapacidad temporal ya había puesto fin a dicha vía.

En la redacción del art. 128.1 a) de la LGSS de 1994, vigente en el momento en el que se emitió el alta médica, se recogía con claridad que la responsabilidad de emitir el alta médica correspondía, de forma única y exclusiva, al INSS cuando se hubiese agotado el plazo inicial de 365 días. Así pues, el INSS resolvió el primero de los actos pero no el recurso extraordinario de revisión, cosa que tenía la obligación de hacer puesto que, en

² Que para el primer caso descrito es de 4 años y en el segundo es de 3 meses, ex art. 118.2 Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo Común, vigente en aquel entonces.

aplicación del art. 84.4 de la Ley 30/1992 (ahora 88.5 de la Ley 39/2015), la Administración no puede abstenerse de resolver. Podría perfectamente haberlo hecho con una contestación en la que se inadmitiera dicho recurso por ser “manifiestamente carente de fundamento”.

A mayor abundamiento, el INSS, como organismo autónomo administrativo sujeto al Derecho Administrativo, tiene la obligación de resolver cuántas cuestiones se les plantee en un procedimiento administrativo, cualquiera que sea su fase, o en un recurso y, además, dentro de un plazo. La falta de resolución conlleva un problema de inseguridad jurídica tanto por el desconocimiento del cuándo y cómo se resolverá como porque la simple inactividad dificulta la defensa de los derechos e intereses personales de los administrados.

Por ello, la introducción de la figura del silencio administrativo en el ámbito legal regulador del procedimiento administrativo supone una forma de corregir los posibles excesos de las Administraciones frente a los administrados ya que, transcurrido el plazo legalmente establecido para obtener resolución, la inexistencia de la misma se presume *ex lege*, según los casos, como estimatoria o desestimatoria.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, ex art. 43 de la Ley 30/1992, actual art. 24 de la Ley 39/2015, sin perjuicio de la obligación de resolver por parte de Administración, una vez producido el vencimiento del plazo máximo al interesado, sin haberse notificado resolución expresa, legítima al interesado “para entenderla estimada por silencio administrativo”. Regla general que habría que celebrar si no fuese por la cantidad de excepciones que se recogen en muchas y distintas normas, tanto sustantivas como adjetivas. Por lo que nos interesa, en materia de prestaciones económicas de incapacidad temporal, al tratarse del reconocimiento o pago de una prestación económica por parte del organismo autónomo administrativo que gestiona tales prestaciones, los efectos del silencio son de carácter negativo³. Pero, también es negativo el silencio, respecto de la falta de resolución en cualquier procedimiento “de impugnación de actos y disposiciones” (ex art. 43.1 segundo párrafo), como es el caso que contemplamos con el recurso extraordinario de revisión⁴.

No sabemos si la falta de contestación del INSS lo fue por su desidia, por exceso en el volumen de trabajo administrativo o por la soberbia posición que le ofrece el principio de autotutela. Principio que lleva consigo, como es conocido, que todos los actos administrativos, con alguna excepción, son ejecutivos, lo que lleva al inmediato cumplimiento del mismo aunque el administrado discrepe de su legalidad⁵. Es por ello por lo que el art. 94 de la Ley 30/1992 (ahora art. 98 de la Ley 39/2015) establece que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, lo que ha de completarse con el art. 57.1 de esa misma norma que recuerda que tales actos, además, se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

³ Así lo entiende el art. 71.5 de la LRJS, ya que habiéndose formulador reclamación previa, la Entidad, en este caso el INSS, tiene un plazo para contestar a la misma de forma expresa de 45 días, porque, en caso contrario, “se entenderá denegada la reclamación por silencio administrativo”.

⁴ Sobre el tema, in extenso, vid, SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, 12 Ed., Madrid, Tecnos, 2016, p. 526 y ss.

⁵ Vid GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo, I*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, p. 558.

Así pues, la decisión administrativa se encuentra “ungida” por la “presunción de legalidad” que implica su directa aplicación. Y ello, independientemente del supuesto en que una persona afectada o un administrado que se encuentre disconforme con la misma pueda impugnar dicho acto o resolución ante los Tribunales de Justicia, que son los que en definitiva tienen el control de la legalidad de actos administrativos, pero mientras tanto, salvo que se haya solicitado y concedido por el Juez o Tribunal una medida cautelar de inaplicación del acto o resolución, el mismo será aplicable hasta que una sentencia no lo anule o lo revoque.

Por supuesto, la presunción de legalidad de la decisión o resolución es siempre *iuris tantum* ya que corresponde al ciudadano afectado destruirla. Por ello, el trabajador que fue, a su juicio, “injusta o ilegalmente” dado de alta tiene que recurrir tal resolución en el ámbito judicial al tratarse de una resolución que ponía fin a la vía administrativa. Es ante el juez competente ante quien tiene que explicarse, justificarse y probarse las razones que demuestren que la Administración ha adoptado una decisión no ajustada a Derecho. Y es que, el art. 106. 1 CE indica que los “Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa”, por ello, en aplicación del mismo, el art. 8 de la LOPJ, establece que los Tribunales son los que han de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Pero mientras tanto, como hemos dicho anteriormente, hasta que no haya una sentencia que diga lo contrario, el acto administrativo sigue manteniendo la presunción de validez.

En definitiva, el problema en el ámbito de las incapacidades laborales es que es demasiado frecuente la existencia de diagnósticos médicos contradictorios, ya que puede haber una maraña de informes médicos con las mismas o distintas patologías, e incluso teniendo las mismas patologías la interpretación de la intensidad de la misma y su afección sobre la capacidad laboral puede ser diversa por parte de los facultativos del Servicios Público de Salud (ya sea de atención primaria o especializada), de los facultativos de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social, de los Inspectores Médicos del Servicio Público de Salud, e, incluso, de los principales, de los que tienen la última palabra en el ámbito administrativo de la Seguridad Social, de los Inspectores Médicos del Equipo de Valoración de Incapacidades del INSS, siendo ello lo que justifica la presunción de validez de dichas altas mientras que un juzgado o tribunal no diga lo contrario.

3. ASPECTOS PROCESALES PREVIOS INTERESANTES QUE SE DEDUCEN DE LA STS DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Es regla general que toda demanda debe de interponerse ante el juez o tribunal que sea competente, entendiendo como tal el que, con arreglo a la LOPJ y las distintas leyes adjetivas que la desarrollan, tiene jurisdicción y competencia para conocer del asunto planteado. Y ello porque, *ex* art. 9.1 de la LOPJ, se establece que los juzgados y tribunales “ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley”. Como se ha dicho, la correcta elección del órgano judicial que ha de conocer de un determinado asunto litigioso, “se convierte en uno de los presupuestos para la

válida constitución del proceso, y por tanto para dictar una sentencia que resuelva sobre el fondo de la cuestión debatida”⁶.

Dado que en la organización judicial española existen juzgados y tribunales que ejercen la jurisdicción es preciso fijar los criterios para delimitar los asuntos de los concretamente que ha de conocer cada uno de ellos. Para ello ha de acudirse a las normas que regulan la competencia (objetiva, territorial y funcional) existiendo diversas clases de competencias en virtud de las cuales se atribuye el conocimiento de un asunto a un determinado órgano judicial de forma exclusiva, y ello porque la regla general es que las acciones y pretensiones que se formulen ante jueces y tribunales han de hacerse ante los que sean competentes.

Ante ese elemental criterio, un juez o tribunal será incompetente cuando pretenda conocer de un asunto del que no sea competente objetivamente (en razón de la materia, de la cuantía e incluso de la condición de alguna de las partes), territorialmente (según los fueros territoriales establecidos en las leyes procesales y, en su caso, en atención a las normas de reparto establecidas) o, por último, funcionalmente, (que es la atribución legal del órgano judicial que efectivamente ha de conocer del asunto, de los incidentes, de los recursos o de la ejecución de la sentencia).

Esta ausencia de competencia, apreciable de oficio o a instancia de parte, es una forma de evitación del conocimiento de un concreto asunto planteado ante dicho órgano judicial ya que se incumplen las reglas establecidas en las leyes procesales para determinar los criterios de conocimiento de los procesos entre la totalidad de los órganos judiciales del Estado.

Pues bien, el recurso contencioso administrativo interpuesto frente al silencio administrativo ante el recurso extraordinario de revisión, por la dirección letrada del trabajador que había sido dado de alta médica, lo fue inicialmente ante el juzgado de lo contencioso administrativo de Logroño, el cual remitió los autos a la sala contencioso administrativo de la Audiencia Nacional.

La misma dictó Auto de inadmisión del recurso por falta de jurisdicción⁷ y, recurrido en reposición, también fue desestimado dicho recurso. Independientemente de la falta de competencia por cuestiones objetivas, que será analizada con detenimiento en el siguiente epígrafe, el problema que se plantea de forma previa es referido a la competencia funcional y territorial dentro del propio orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Lo que no queda claro es con base a qué motivo el juzgado de lo contencioso de Logroño remitió los autos a la sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional ya que, de un

⁶ Así, MARTÍN BRAÑAS, C., en “La jurisdicción como presupuesto del proceso laboral”, *Documentación Laboral* n° 57, vol. II, 1998, p. 37. También, con el mismo título, en la *Revista Saberes*, Vol I, 2003, pág. 4 en http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABDER03_023.pdf

⁷ Vid. sobre el mismo, FERNÁNDEZ-LOMANA GARCÍA, M., “Incompetencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer la impugnación de un recurso extraordinario de revisión contra un acto en materia de prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Auto de la Audiencia Nacional (4ª) de 25 de junio de 2015”, *Actualidad Administrativa*, n° 10, 2015.

lado, el art. 8.3 de la LJCA indica que los mismos conocerán de los actos de los organismos, entes, entidades y corporaciones de Derecho Público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y en este supuesto se trataba de una situación de silencio administrativo producido por la Dirección Provincial del INSS (y Empleo) de la Rioja. Y, de otro lado, de conformidad con el art. 14.1 primera de la LJCA, el juzgado de lo contencioso administrativo de Logroño también tenía competencia territorial ya que en su circunscripción tenía su sede el órgano que dictó el acto originario impugnado⁸. La creación de estos órganos unipersonales por la LJCA lo fue para asignarles un conjunto de competencias “relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social, cubriendo así un elevado porcentaje de los recursos que cotidianamente se interponen” ante la jurisdicción contencioso administrativa, descargando de trabajo a los Tribunales Superiores de Justicia⁹. Pero es que, además, conocerán en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan contra los actos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, esto es, los emitidos por las Direcciones Provinciales de tales organismos. De hecho, el Tribunal Supremo¹⁰ ha atribuido competencia a los juzgados de lo contencioso administrativo, en aplicación del art. 13 de la LJCA, al establecer que las referencias que se hacen a la Administración General del Estado comprenden a los organismos y entidades dependientes o vinculadas a cada una de ellas¹¹. Dicho de otro modo, el Tribunal Supremo considera que “*si no existe una regla que expresamente determine la competencia judicial respecto de actos procedentes de los órganos periféricos de un organismo con personalidad jurídica propia y competencia nacional, pero adscrito a la tutela de la Administración General del Estado, la lógica jurídica conduce, en aplicación del artículo 13.a) de la LJCA (que señala que deberá tenerse en cuenta que las referencias que se hacen a la Administración General del Estado comprenden las entidades y corporaciones vinculadas a ella), a que en estos casos será de aplicación el apartado 3º del artículo 8 que dispone que corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo el conocimiento de las impugnaciones de actos de la Administración Periférica del Estado*”¹².

Con todas estas argumentaciones, pues, en mi opinión, debería de haber sido el juez de lo contencioso administrativo de Logroño quien tendría que haberse ocupado de este

⁸ En general sobre esta cuestión, véase, RIVERA FRADE, M.D. “Competencia jurisdiccional de los juzgados contencioso-administrativos”, *Dereito*, vol. 20, nº 1, 2011, pp. 159 y ss.

⁹ En este sentido, vid SÁNCHEZ PUERTA, D.A. en *La dualidad jurisdiccional en materia de Seguridad Social: delimitación y distribución de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social*, Tesis Doctoral, Murcia, Digitum 2015, pág. 87, consultado el 2 de diciembre de 2016, en <https://digitum.um.es/jspui/bitstream/10201/47752/1/Domingo%20Andr%c3%a9s%20S%c3%a1nchez%20Puerta%20Tesis%20Doctoral.pdf>

¹⁰ Véanse por las muchas existentes, aunque la mayoría referidas al servicio común que es la TGSS, cuya estructura orgánica es idéntica la INSS, en la que se establece unos órganos directivos centrales, descentralizándose las responsabilidades locales a través de las correspondientes Direcciones Provinciales, las SSTs (sala de lo contencioso administrativo) de 28 de octubre de 2000 y 3 de marzo de 2002. También, SSTs de 5 y 8 de julio de 2004, respectivamente, RJ\2004\6786 y RJ\2004\5004.

¹¹ En sentido parecido, ya que solo se refiere a la TGSS, vid SÁNCHEZ PUERTA, D.A. en *La dualidad jurisdiccional en materia de Seguridad Social: delimitación y distribución de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social*, op. cit., pp. 88 y 89.

¹² Así lo indica, ESCUDERO HERRERA, M.C., en “La delimitación de la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares*, vol. 2004, pp. 39 y 40.

asunto y haber examinado la competencia de la jurisdicción contenciosa en esta materia y, en vista de la materia, y *ex art. 25.3* de la LOPJ, enviar al juzgado de lo social de Logroño los autos por ser el órgano competente.

Evidentemente, como anteriormente apuntamos, para que un tribunal tenga competencias en cada caso se requiere que el conocimiento del pleito les esté atribuido por la correspondientes normas de atribución de competencias (LOPJ o leyes reguladoras de los procedimientos judiciales en las distintas jurisdicciones).

Así pues, la extensión y los límites de la jurisdicción de los jueces y tribunales se determina por la LOPJ. Creemos que el juez de lo contencioso podía haberse abstenido de conocer del asunto (en el ámbito contencioso, se diría haber declarado la inadmisión del recurso) por tratarse de forma meridianamente clara de un asunto que correspondía a los jueces y tribunales del orden social de la jurisdicción.

La inadmisión del recurso, al tratarse de un asunto que está afectado por la falta de competencia objetiva, como explicaremos con más detenimiento más abajo, se realiza con base a las reglas que se establecen en el art. 51.1 a) de la LJCA. Por ello, el juzgado (o sala), tras el examen del expediente administrativo¹³, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo manifiesto e inequívoco la falta de jurisdicción o incompetencia del tribunal o juzgado. En tal caso, lo comunicará a las partes para que en 10 días, aleguen lo que estimen procedente y acompañen documentos oportunos. Si ello no fuese así, el INSS como parte demandada pudo alegar (acompañando el correspondiente expediente administrativo, cosa que parece que no ocurrió en este supuesto ya que el recurrente basa uno de los motivos de casación en la ausencia del mismo, como veremos a continuación), dentro de los primeros días siguientes del plazo para contestar a la demanda, los motivos que pudieran determinar la incompetencia del órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso, *ex art 58* de la LJCA. Atendiendo a ello, el juzgado o tribunal podrá pronunciarse en la demanda en el sentido de inadmitir el recurso contencioso administrativo, con base a que el juzgado o tribunal careciera de jurisdicción (arts. 68.1 a) y 69 a) LJCA). Todo ello, repetimos, a mi juicio, tendría que haberlo realizado el juzgado de lo contencioso administrativo de Logroño y no la sala de la Audiencia Nacional al que éste remitió los autos.

4. SOBRE LOS MOTIVOS DE RECURSO

Los motivos de casación se basan en los apartados c) y a) del art. 88.1 LJCA, en la redacción anterior a la actualmente vigente.

4.1. Indefensión y vulneración de la tutela judicial efectiva por quebrantamiento de las formas esenciales que rigen los actos y garantías procesales

De un lado, el recurrente en casación argumenta que el Auto de 25 de junio de 2015, confirmado en reposición por el posterior de 29 de septiembre, al infringir lo establecido en

¹³ Cosa que no ocurrió en este supuesto, ya que el expediente administrativo ni fue remitido por el INSS ni fue requerido por la Audiencia Nacional, cuestión que por el recurrente en casación fue alegada como motivo de casación por haberse producido un “quebrantamiento en las formas” que le había producido indefensión.

los apartados 1 y 4 del art. 51 de la LJCA, supondría un quebrantamiento de las formas esenciales del juicio o de las que rigen los actos y garantías procesales, al no solicitar el tribunal *a quo* el expediente administrativo antes de dictar la inadmisión del recurso, cosa que, a su juicio, ha supuesto que se haya producido indefensión. En este motivo de recurso se relaciona la indefensión con una infracción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 24 CE en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción al impedir que el tribunal “pueda pronunciarse y dictar una resolución sobre el fondo del asunto”.

Como no podía ser de otra forma, el letrado del INSS se opuso a este motivo pidiendo la inadmisibilidad del mismo o, en su caso, de forma subsidiaria “la desestimación” ya que entendía que no hubo infracción del art. 51 de la LJCA.

Evidentemente, el Tribunal Supremo indica en la sentencia que procede acoger la causa de inadmisión del motivo. Era cierto que el tribunal *a quo* no había reclamado al INSS el expediente administrativo para su examen antes la adopción del Auto que establece la declaración de la inadmisión del mismo, tal y como indica el art. 51.1 de la LJCA. Pero a pesar de que el recurrente indica que ello le ha ocasionado indefensión “*cabe constatar que este defecto no se denunció por el recurrente en el trámite de alegaciones que se concedió previamente a las partes*”, ante la posible falta de jurisdicción del órgano judicial, en aplicación del art. 51.4 de la LJCA. El recurrente, en el escrito de alegaciones, ni denunció la ausencia del expediente ni solicitó la reclamación del mismo a la Administración demandada. Pero, tampoco pidió la subsanación de dicho defecto en la interposición del recurso de reposición frente al Auto de 25 de junio de 2015 que declaró la falta de jurisdicción, por corresponder el conocimiento del asunto a la jurisdicción social. Es decir, se trataba de un hecho nuevo, no invocado en momento anterior alguno.

Y es que es doctrina consolidada de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo que para que pueda aplicarse el art. 88.1 c) de la LJCA, esto es, determinarse el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de las garantías procesales se precisa que concurren tres requisitos¹⁴:

- Que se cite la norma que se considera vulnerada dando lugar a la lesión de una garantía procesal.
- Que no se trate de una mera irregularidad no invalidante, sino que estemos ante una lesión efectiva de las normas legales que rigen el proceso.
- Que no basta la concurrencia de la infracción normativa antes descrita, sino que es necesario, además, que tal contravención produzca indefensión de carácter material, al traducirse en una limitación del derecho de defensa.
- Que se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia.

¹⁴ Vid, por todas, STS, sala contencioso administrativo, de 27 de enero de 2012 (recurso de casación 616/2008).

Es doctrina conocida que nuestro Tribunal Constitucional ha indicado en numerosas ocasiones que la tutela judicial, entre otras cosas, implica el derecho a obtener una decisión sobre el fondo fundada en derecho. Pero también lo es que esta afirmación se ha matizado por el mismo Alto Tribunal, pues no todas las negativas a analizar el fondo del asunto pueden suponer una vulneración de la tutela judicial efectiva. Y ello porque, al tratarse la tutela judicial efectiva de un derecho de carácter prestacional o de “configuración legal”, ha de ejercitarse en función de los requisitos que las distintas normas establezcan, por lo que es posible, y más que probable, que las normas procesales adoptadas para un ordenado ejercicio de la función jurisdiccional establezcan presupuestos y requisitos procesales que puedan impedir un conocimiento sobre el fondo, sin que tal derecho fundamental se vea vulnerado. Por ello podría afirmarse que el art. 24.1 de la Constitución Española (en adelante, CE) no exige siempre que se dicte una resolución sobre el fondo, no viéndose vulnerado tal precepto cuando el juzgado o tribunal rehúsa entrar en él por causa legalmente justificada¹⁵.

Para rematar, y con la mayor lógica jurídica, indica el Tribunal Supremo que el supuesto defecto, la carencia de expediente administrativo, en ningún caso habría ocasionado indefensión al recurrente dada la naturaleza de la cuestión debatida, esto es, la jurisdicción competente para conocer de la cuestión litigiosa. Decisión para la que es irrelevante por completo el contenido del expediente administrativo puesto que el ámbito de conocimiento de la jurisdicción está determinado por la Ley, y con la sola aportación de la resolución administrativa recurrida el tribunal disponía de todos los elementos necesarios para decidir sobre la posible falta de jurisdicción.

Por todo ello, respecto del primer motivo de recurso de casación articulado por el recurrente, el Tribunal Supremo, en aplicación del art. 95.1 de la LJCA (vigente en el momento del inicio del recurso de casación que dio lugar a esta sentencia), acoge la inadmisibilidad de dicho motivo ya que “*siendo necesario haber pedido la subsanación de la falta, no hay constancia de que se haya hecho*” por parte del recurrente, ex art. 93.2 de la LJCA.

4.2. La jurisdicción competente en materia de prestaciones de Seguridad Social

4.2.1. Las alegaciones

En aplicación del art. 88.1 a) de la LJCA, el recurrente en casación denuncia, como segundo motivo de casación, el defecto en el ejercicio de la jurisdicción ya que entiende que la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional debió de conocer el asunto, en cambio, lo inadmitió en razón de la materia y, en consecuencia con ello, estimó atribuido ese conocimiento al juzgado de lo social de Logroño.

En este supuesto, como era lógico, el letrado del INSS también se opuso pidiendo la desestimación de este motivo recurso, declarando no haber lugar al recurso de casación, y solicitando la imposición del costas al recurrente.

¹⁵ En sentido parecido, FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A., en *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valladolid, Lex Nova, 2001, pp. 32 y 33.

Entendía el recurrente, de forma muy desenfocada y por supuesto incorrecta, que al ser el acto impugnado (el silencio producido ante un recurso extraordinario de revisión) un acto administrativo correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa su revisión ya que la entidad que lo emitía es una entidad de derecho público con personalidad propia adscrita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que forma parte de la Administración General del Estado. Por ello, a juicio del recurrente, el acto impugnado era un acto administrativo cuyo conocimiento tenía que ser competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, conforme al art. 1.1, a) y d) de la LJCA. Desde luego, volvemos a calificar de “asombroso” el desconocimiento del reparto de competencias entre órdenes jurisdiccionales por parte de la dirección letrada, y más soberbia aun cuando en la primera resolución emitida, que ponía fin a la vía administrativa al dar el alta médica, se indicaba con claridad absoluta en el pie de recurso que frente a la misma podía interponerse demanda ante los juzgados de lo social.

4.2.2. La competencia del orden social en materia de Seguridad Social

Es cierto, y así lo proclama el art. 117.5 de la CE, que el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales de nuestro Estado. Pero también lo es que el ejercicio de la potestad jurisdiccional sólo podrá ejercerse por los juzgados y tribunales determinados por las leyes, “*según las normas de competencias y procedimiento que las mismas establezcan*” (art. 117.3 de la CE).

Por su parte, el art. 122 de la CE remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial la determinación de la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados. Por ello, y por lo que nos interesa, en la misma vienen a recogerse los grandes rasgos de distribución de competencias entre los diferentes órganos y órdenes jurisdiccionales. La idea es que se produzca un reparto del trabajo entre los distintos juzgados y tribunales con la idea de evitar que “*todos sus jueces conozcan de forma simultánea de todas las materias que puedan ser objeto de decisión judicial*”¹⁶.

Así pues, el art. 9 de la LOPJ es el precepto que viene a realizar la primera atribución general del ejercicio de la jurisdicción entre los diferentes órdenes jurisdiccionales. Aunque no es una norma completa y cerrada pues se remite a otras normas específicas para completar las atribuciones.

Lo que ocurre es que hay situaciones, como es común en el Derecho de la Seguridad Social, que se entrecruzan en la atribución de competencias por el propio carácter administrativo de la materia de la Seguridad Social. Desde luego, en momentos y regulaciones procesales anteriores, la inexistencia de una norma que, desde una perspectiva unitaria y global, hubiera establecido las diferentes reglas de competencia de los tribunales laborales y contencioso administrativos ha contribuido a mantener los problemas de atribución de competencias entre ambas jurisdicciones. Y es que nuestro ordenamiento se ha caracterizado por encargar a las leyes particulares de regulación de cada orden jurisdiccional la realización del reparto competencial, aparte de variadas normas singulares que introducían

¹⁶ Vid. LÓPEZ SIMÓ, F. *La jurisdicción por razón de la materia*, Madrid, Trivium, 1991, pág. 87.

o excluían materias del conocimiento de ambos órdenes¹⁷. Aunque, afortunadamente, con el paso del tiempo las modificaciones de las distintas leyes de procedimiento específico de cada una de las jurisdicciones han ido introduciendo mejoras importantes para clarificar el reparto competencial, como ha ocurrido en esta materia, a mi juicio, con la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social¹⁸.

De conformidad con el art. 9.4 y 5 de la LOPJ, los juzgados y tribunales del orden contencioso administrativo, entre otras cuestiones, “conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo”, mientras que los 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”. Así pues, del art. 9 de la LOPJ se desprenden dos criterios de especialización: el primero de carácter subjetivo, al atribuirse al orden contencioso administrativo los distintos asuntos con base a la cualidad jurídico pública de la Administración productora del acto impugnado; y el segundo de carácter objetivo, atribuyendo al orden social de la jurisdicción una materia específica, el Derecho social, dentro del que se encuentra, evidentemente, la materia de la Seguridad Social¹⁹.

Teniendo en cuenta, de un lado, la clásica definición del Derecho Administrativo como “aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las Administraciones Públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquéllas y otros sujetos”²⁰ y, de otro lado, que dentro de la noción de Administración Pública se encuentran los entes instrumentales o especializados que dependen de los entes territoriales a través de la técnica de descentralización funcional y, dentro de los cuales, por lo que nos interesa, se encuentran los organismos autónomos administrativos, con personalidad jurídica propia y régimen jurídico público²¹, como son las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Con base a todo ello, la especial adscripción de la materia de la Seguridad Social al ámbito social es una excepción a la regla general, teniendo en cuenta que el Derecho de la Seguridad Social es un derecho de carácter público, administrativo, gestionado por una parte de la Administración pública que aplica procedimientos administrativos en dicha gestión y, como no podía ser de otro modo, de las que emanan actos administrativos. Ello es lo que ha provocado que a lo largo del tiempo se hayan producido numerosos conflictos y contradicciones respecto del orden jurisdiccional competente que han tenido que ser resueltas por los propios tribunales. Y es

¹⁷ Así lo indicaba, MERCADER UGUINA, J., en *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, p. 24.

¹⁸ Y es que la norma realiza una unificación de la materia laboral que supone una cobertura más especializada y coherente, concentrando en el orden de jurisdiccional social numerosas cuestiones litigiosas que anteriormente o estaban atribuidas a otros ordenamientos o eran de dudosa atribución, vid. al respecto, SEGOVIANO ASTABURUAGA, M.L. y MARAUNDI GUILLÉN, N.A. “Comentario al art. 2 de la LRJS”, en AAVV, *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, Valladolid, Lex Nova, 2011, p. 42.

¹⁹ En este sentido, MÁRQUEZ PRIETO, A., *La materia contenciosa de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pág. 18.

²⁰ Vid. ZANOBINI, G., en *Corso di Diritto Amministrativo*, Milán, Giuffrè Editore, 1952, p. 21.

²¹ Así, PARADA VÁZQUEZ, R., *Concepto y fuentes del Derecho Administrativo*, 2º ED, Madrid, Marcial Pons, 2012, pág. 15.

que, se ha dicho con acierto, la atribución de competencias al orden contencioso a través de un criterio “vertical o subjetivo” implica que se producirán interferencias con otros órdenes ya que la actividad de las Administraciones Públicas se desarrollan en múltiples campos y afectan a distintas materias²².

Por su parte, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), sigue en su primer artículo la misma regla expuesta en el art. 9.4 de la LOPJ, entendiendo, por lo que nos afecta, como Administraciones Públicas las entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, requisito que de forma indudable cumplen las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Aunque, como válvula de escape, el art. 3 excluye del conocimiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo las cuestiones relacionadas con la actividad de las Administraciones Públicas que se encuentren expresamente atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales, entre ellos, el social.

Evidentemente, para completar el análisis de las competencias o atribuciones hemos de completar el análisis con la referencia a la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS). Y en la misma puede observarse con claridad que los órganos jurisdiccionales de este orden conocerán, siguiendo al art. 9.5 de la LOPJ, “*de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho, tanto en su vertiente individual como colectiva, incluyendo aquéllas que versen sobre materias laborales y de Seguridad Social, así como de las impugnaciones de las actuaciones de las Administraciones públicas realizadas en el ejercicio de sus potestades y funciones sobre las anteriores materias*”. Como puede verse, en este orden se sustancian numerosas cuestiones en las que una de las partes es la Administración Pública²³. Dicha competencia viene a diseccionarse de forma casuística en el art. 2 de la LRJS, concretamente, por lo que se refiere a la materia de la Seguridad Social, el apartado o), desarrolla esta cuestión, aclarando que en esta materia se incluye el desempleo y las protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, la imputación de responsabilidades en materia de prestaciones de la Seguridad Social y la determinación de la discapacidad en el ámbito de la protección de la dependencia (prestaciones que a pesar de considerarse como Servicios Sociales externos a la Seguridad Social, se equiparan a la protección del sistema de Seguridad Social). Además de atribuirse a este orden cuestiones que tienen relación de forma directa o indirecta con la protección y la acción de la Seguridad Social, ex art. 2 letras b), q) y s)²⁴.

²² Vid, FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A. en *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., pp. 126 y 127.

²³ Sobre esta cuestión, por ser más reciente, pueden verse: SALINAS MOLINA, F., “Competencias jurisdicción social y jurisdicción contencioso administrativa”, en [https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Ponencia %20Salinas %20Molina %20Fernando %20.pdf?idFile=1e5bfda2-5c6e-4de6-ad3e-d5b55174b946](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Ponencia%20Salinas%20Molina%20Fernando%20.pdf?idFile=1e5bfda2-5c6e-4de6-ad3e-d5b55174b946), consultado el 1 de diciembre de 2016; QUINTANA LÓPEZ, T. Y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. en “Límites jurisdiccionales entre los órdenes contencioso-administrativo y social”, *Revista Jurídica de Castilla y León* nº 26, enero, 2012, pp. 77 y ss; y, finalmente, LÓPEZ ANIORTE, M.C., “La ampliación del marco competencial en el orden social: ¿hacia la unidad de jurisdicción?”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* nº 103, 2013, pp. 37 y ss.

²⁴ Esto es, respectivamente, acciones que se ejerciten contra los empresarios por responsabilidad en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (que hasta entonces había una cierta indefinición que (...)

En mi opinión, la nueva redacción de los artículos 2 y 3 de la LRJS, en comparación con la Ley de Procedimiento Laboral a la que sustituía, ha supuesto una forma de eliminar las “zonas de conflicto” en la división objetiva de la jurisdicción entre el ámbito contencioso administrativo y el social. Y ello a pesar de que la materia de Seguridad Social no queda atribuida de forma exclusiva al ámbito de lo social suponiendo “puntos de fractura” entre las mismas²⁵. En este sentido, para incrementar la complejidad de la cuestión, el art. 3 de la LRJS establece “cuatro límites” al conocimiento de cuestiones en materia de Seguridad Social a dicho orden y que se refieren: a) a la impugnación directa de disposiciones generales de rango inferior a la Ley y decretos legislativos que excedan los límites de la delegación en materia de Seguridad Social; b) a las impugnaciones de los actos administrativos en materia de encuadramiento, cotización, liquidación y recaudación de cuotas y actuaciones de la ITSS en tales materias que se refieran a infracciones y sanciones; c) a la impugnación de actos administrativos sobre asistencia y protección social pública en materias distintas a las indicadas anteriormente en los apartados o) y s) del art. 2; d) y, finalmente, de las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, así como las que se refieran a la gestión del Sistema Nacional de Salud²⁶. En definitiva, como se dijo hace tiempo con mucha razón, lo característico del sistema español de atribución de competencias en materia de Seguridad Social es su carácter “híbrido”²⁷.

4.2.3. La consecuente argumentación de inadmisión del recurso de casación por incompetencia de jurisdicción

En aplicación del art. 88.1 a) de la LJCA, el recurrente en casación denuncia el defecto en el ejercicio de la jurisdicción, ya que entiende que la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional debió de conocer el asunto. Pero, en cambio, la inadmitió el mismo en razón de la materia y, en consecuencia con ello, estimó atribuido ese conocimiento al juzgado de lo social de Logroño.

permitía al orden civil de la jurisdicción el conocimiento de las mismas); acciones que se ejerciten para el reconocimiento de la llamada Seguridad Social voluntaria (mejoras de la acción protectora, incluidos los planes de pensiones y contratos de seguro) siempre que su causa derive de una decisión unilateral del empresario, un contrato de trabajo o un convenio, pacto o acuerdo colectivo, incluyendo dentro de las mismas, los complementos de prestaciones o de las indemnizaciones, especialmente en los supuestos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, que pudieran establecerse por las Administraciones públicas a favor de cualquier beneficiario; y, finalmente, corresponden a este orden jurisdiccional social la impugnación de actos de las 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 prestaciones, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia (siempre que dicha sanción no lo sea por cuestiones de encuadramiento y cotización a la Seguridad Social).

²⁵ En este sentido, MERCADER UGUINA, J., en *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso administrativo*, op. cit., p. 17.

²⁶ SALINAS MOLINA, F., “Competencias jurisdicción social y jurisdicción contencioso administrativa”, op. cit. pp. 24 y ss.

²⁷ “Puesto que, habiendo optado por atribuir el conocimiento de las controversias sobre Seguridad Social a órganos jurisdiccionales especializados por razón de la materia, pero como al mismo tiempo goza de gran importancia el dato de la presencia de órganos administrativos gestores, se atribuye determinados bloques de litigios en materia de Seguridad Social a la jurisdicción contencioso administrativa”, como indica MÁRQUEZ PRIETO, A., en *La materia contenciosa de la Seguridad Social*, op. cit., pág. 40.

En este supuesto, como era lógico, el letrado del INSS también se opuso pidiendo la desestimación de este motivo recurso, declarando no haber lugar al recurso de casación, con imposición de costas al recurrente.

Como no podía ser de otro modo, el motivo de casación basado en el art. 88.1 a) de la LJCA, vigente en aquél momento, fue rechazado por la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo ya que, en aplicación del art. 3 de la LJCA, no corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, entre otras, las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actuación de la Administración pública. Por su parte, en aplicación de los arts. 1 y 2 o) de la LRJS, como vimos anteriormente, se atribuye a los órganos jurisdiccionales del orden social las pretensiones que se promuevan en materia de Seguridad Social, *“así como de las impugnaciones de las actuaciones de las Administraciones públicas realizadas en el ejercicio de sus potestades y funciones sobre las anteriores materias”*.

Evidentemente, la resolución acordando el alta médica del recurrente, respecto a la que se interpuso el recurso extraordinario de revisión desestimado presuntamente por silencio, fue dictada por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de Empleo de La Rioja, es, sin duda, una resolución administrativa que resuelve sobre el derecho a prestaciones de Seguridad Social, extinguiendo el derecho del recurrente a percibir la prestación por incapacidad temporal, conforme al art. 131 bis 1 de la LGSS de 1994 (en la actualidad, art. 170 de la LGSS vigente).

En consecuencia, el Tribunal Supremo rechaza también este motivo de casación, y por tanto el recurso, ya que determina que *“el conocimiento del litigio corresponde a la Jurisdicción social, por lo que el Auto recurrido es conforme a Derecho, al declarar, en aplicación de las citadas normas, y conforme al art. 5.1 y 3 de la LJCA la remisión de las actuaciones al Juzgado del Orden Social de Logroño”*.

Pero, quizás, lo más preocupante de todo y ya no solo por la incompetencia manifiesta de la dirección letrada que quiso, a pesar de ser advertido por la Administración, coger una vía procesal ante un orden incompetente por razón de la materia, es la condena en costas al demandante (que puede ser de hasta casi 2.000 euros) más los gastos adicionales de abogado y procurador que tuvo que soportar por la temeridad de la dirección letrada en este pleito. Creemos que el cliente tendría que pedir responsabilidades civiles, para cubrir los daños y perjuicios que la irresponsable actuación letrada le produjo en su patrimonio.