

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7637 *Sala Segunda. Sentencia 61/2017, de 22 de mayo de 2017. Recurso de amparo 935-2016. Promovido por don Joan Roca Sagarra en relación con las Sentencias dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y un juzgado de este mismo orden jurisdiccional de Barcelona que desestimaron su demanda sobre extinción de la prestación de asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos. Alegada vulneración del derecho a la igualdad: extemporaneidad del recurso de amparo interpuesto tras el vencimiento del plazo legalmente establecido para impugnar actuaciones de las Administraciones públicas.*

ECLI:ES:TC:2017:61

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 935-2016, promovido por don Joan Roca Sagarra, representado por el Procurador de los Tribunales don Enrique Sastre Botella, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 18 de diciembre de 2015, que confirmó en suplicación (recurso núm. 4141-2015) la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona, de 19 de marzo de 2015, dictada en autos núm. 609-2014 desestimando la demanda instada contra la resolución de la Dirección provincial de Barcelona del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), de 5 de junio de 2013, que acordó extinguir el derecho del actor a la prestación de asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 24 de febrero de 2016, don Joan Roca Sagarra, representado por el Procurador de los Tribunales don Enrique Sastre Botella, interpuso recurso de amparo dirigido formalmente contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) El demandante de amparo, de profesión abogado en ejercicio, se encuentra de alta en la mutualidad de la abogacía, siendo socio de Alter Mutua dels Advocats, como opción alternativa al régimen especial de trabajadores autónomos de la Seguridad Social, desde el 14 de enero de 1993, estando al corriente en el pago de la cuotas reglamentarias. La dirección provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de Barcelona le notificó que, comprobado que en el ejercicio fiscal 2011 había

superado los 100.000 € de ingresos, carecía del derecho a la asistencia sanitaria que tenía reconocido, dictándose finalmente por dicha dirección provincial, tras el correspondiente procedimiento y con fecha 5 de junio de 2013, resolución que acordó extinguir por esa causa el derecho referido.

El demandante de amparo formuló frente a la resolución citada reclamación previa a la vía jurisdiccional, alegando la nulidad del procedimiento administrativo, con producción de indefensión e infracción de los artículos 9.3, 24 y 105 CE; la infracción del artículo 146 de la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social, y la vulneración de los artículos 14 y 9.3 CE, en relación con la disposición adicional quinta de la Ley 20/2007 y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995. Asimismo, invocaba subsidiariamente el derecho a la asistencia sanitaria como beneficiario y, en fin, denunciaba la inconstitucionalidad de la norma aplicada al caso. La reclamación previa fue desestimada por la directora del INSS de Barcelona por medio de resolución con fecha de salida de 13 de agosto de 2013.

El recurrente en amparo traslado literalmente idénticas denuncias y alegaciones a la demanda que, en materia de asistencia sanitaria, articuló ante el Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona (autos 609-2014), reiterándolas después en el recurso de suplicación que interpuso contra la Sentencia desestimatoria de instancia, de 19 de marzo de 2015, que absolvió a la entidad demandada de las pretensiones ejercitadas en su contra.

b) La Sentencia del Juzgado de lo Social razonó que, poniendo en relación las disposiciones legales aplicables con las circunstancias de hecho acreditadas en autos, se debía concluir: «—que la opción del demandante por la Mutua de Previsión Social del Colegio profesional, desde 1993, frente a la inclusión en el régimen especial de trabajadores autónomos de la Seguridad Social, está perfectamente amparada legalmente. —Que dicho encuadramiento no comporta la consideración de cobertura obligatoria de prestación sanitaria, por lo que, por esta razón, podría accederse a la del Sistema Nacional de Salud. —Que los ingresos superiores a 100.000 € en cómputo anual, sí impiden que el actor tenga derecho a ese Sistema público de asistencia sanitaria». Rechazaba asimismo la lesión de los preceptos constitucionales invocados, en los siguientes términos:

«Por último y en cuanto a posible infracción de preceptos constitucionales, no existe infracción del artículo 9.3 CE, en tanto que no se da una aplicación retroactiva de la norma, el Real Decreto 1192/2012. Ya la Ley 16/2003, de 28 de mayo, establecía, en su artículo 3, que las personas no incluidas en los regímenes de la Seguridad Social para tener derecho a la asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud no debían superar un límite de ingresos. Y el citado Real Decreto fija ese límite en los 100.000 euros. Si el actor supera este límite al tiempo de entrada en vigor de la norma, ninguna aplicación retroactiva se está haciendo de la misma, al excluirlo de la asistencia sanitaria, a la que antes podía tener derecho.

Tampoco se infringe el artículo 14 CE, relativo el principio de igualdad. Y ello porque la situación del actor respecto de otros beneficiarios de la asistencia sanitaria pública no comporta identidad de supuestos, ni existe diferencia normativa arbitraria que ampare cada uno de ellos.»

c) De su lado, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 18 de diciembre de 2015, desestimatoria del sucesivo recurso de suplicación núm.4141-2015, confirma el pronunciamiento de instancia y con ello la resolución administrativa recurrida, rechazando los diversos motivos del recurso. En los fundamentos de Derecho, concretamente en el quinto al que alude la demanda de amparo, puede leerse lo siguiente sobre la alegación del artículo 14 CE —que constituye el objeto, como se dirá, del presente recurso—:

«En relación a tal extremos, debe tenerse en cuenta que el propio Tribunal Constitucional, al examinar el alcance de los artículos 41 y 50 del texto constitucional ha establecido una consolidada doctrina, en el sentido de que aun cuando dichos preceptos ordenen a los poderes públicos el mantenimiento de un sistema de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, no puede hacer olvidar que es al legislador a quien corresponde en exclusiva, dentro del respeto a la garantía constitucional consagrada en los citados preceptos, modular dicha protección, valorando el contexto general en que las situaciones de necesidad se producen y de atenerse a tales circunstancias económicas y sociales y a las disponibilidades del momento, que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia del sistema de Seguridad Social (SSTC 65/1984, 134/1987, 3/1993 y 361/1993, entre otras). La universalidad de la prestación para todo español residente en España, que se financia con cargo a los presupuestos generales del Estado, aparece limitada para aquellos que, sin estar incluidos en ninguno de los apartados del artículo 2.1 del citado Real Decreto, dispongan de un nivel de ingresos superiores a los cien mil euros, lo que supone fijar un nivel o umbral de renta a partir del cual se considera que la situación no es protegible a cargo del sistema público de salud; límite impuesto por el legislador para garantizar la propia viabilidad y para asegurar la eficacia del sistema.

Por lo expuesto, procede la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia de instancia.»

3. La demanda de amparo, formalmente dirigida contra las resoluciones judiciales de las que se ha hecho mención, denuncia la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE, en su primer inciso), por haber incurrido, dice literalmente, «primero el Instituto Nacional de la Seguridad Social, luego el Juzgado de lo Social núm. 1 de los de Barcelona y, finalmente, la Sala Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en una vulneración del derecho fundamental de igualdad, vulneración que ha sido alegada en instancia y luego en suplicación, sin que en ningún caso haya sido remediada».

En el desarrollo del motivo, censura la vulneración de aquel derecho fundamental «por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social», imputando a los órganos judiciales no haber «remediado dicha vulneración», que nacería a su juicio de la regulación contenida en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, normativa que ha sido objeto de recursos de inconstitucionalidad admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional a la fecha de presentación de la demanda de amparo. Una regulación jurídica [objeto de concreción en el artículo 2.1 b) del Real Decreto 1192/2012] que supone, según el recurrente, un retroceso en la universalidad de la asistencia sanitaria, lesiva del principio de igualdad, y que desencadena situaciones como la controvertida, generadoras de la pérdida del derecho como consecuencia, y solo en razón, de la obtención de un determinado nivel de ingresos, al diferenciarse, en contra del artículo 14 CE, el régimen de los abogados por cuenta propia incluidos en la correspondiente mutualidad profesional y el de aquellos que están encuadrados en el régimen especial de trabajadores autónomos de la Seguridad Social, pese a que todos contribuyen al sostenimiento de los gastos públicos. A criterio del demandante de amparo, ni existe justificación o elemento objetivo que valide esa diferenciación, ni modulación y proporcionalidad en la distinción normativa, ni tampoco, en fin, atención debida a los artículos 43 y 15.1 CE, vista la reiterada vinculación declarada entre el derecho a la salud y la integridad física. El criterio de diferenciación basado en el importe de los ingresos, por tanto, es arbitrario, más aun cuando el resultado no es la modulación de la carga impositiva o contributiva, sino la extinción del derecho.

Al amparo de esos razonamientos, solicita la anulación de las Sentencias dictadas en el proceso judicial, por contrarias al artículo 14 CE, y el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria que constituyó el objeto de la pretensión en vía administrativa y judicial.

4. Por medio de providencia de 3 de octubre de 2016, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional porque la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia podría provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, FJ 2 c)].

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), se ordenó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y al Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona para que remitieran las actuaciones correspondientes (recurso de suplicación núm. 4141-2015 y autos núm. 609-2014, respectivamente), y al último órgano judicial citado para que procediera a emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, con el fin de que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo.

5. No habiendo comparecido en el plazo conferido la parte demandada en el proceso judicial (INSS), por medio de diligencia de ordenación de 18 de noviembre de 2016 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, por plazo común de 20 días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite el día 21 de diciembre de 2016. Señala que el demandante formuló reclamación previa ante la dirección provincial de Barcelona del INSS contra la resolución de 5 de junio de 2013, y que en ella alegó los mismos motivos que luego dedujo en la demanda rectora del procedimiento judicial y en su recurso de suplicación. Todo ello determina que al presente supuesto le sería de aplicación la doctrina del Tribunal que acarrea no admitir por extemporáneos los recursos pretendidamente mixtos que, en realidad, solo están dirigidos contra supuestas lesiones de origen administrativo y no reparadas por los tribunales ordinarios.

Subsidiariamente, entiende que se lesionó el artículo 14 CE, reproche que sostiene con base en la STC 139/2016, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4123-2012, que ha declarado inconstitucional y nulo el inciso «siempre que acrediten que no superen el límite de ingresos determinado reglamentariamente» del artículo 3.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud en la redacción dada al mismo por el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.

7. El recurrente en amparo no formuló alegaciones, según deja constancia la Secretaría de Justicia en diligencia 10 de enero de 2017.

8. Por providencia de 18 de mayo de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige formalmente, por vulneración del artículo 14 CE, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 18 de diciembre de 2015, así como contra la resolución judicial que vino a confirmar, a saber: la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Barcelona, de 19 de marzo de 2015, dictada en autos núm. 609-2014, desestimatoria de la demanda instada contra la resolución de la dirección provincial de Barcelona del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), de 5 de junio de 2013, que acordó extinguir el derecho del actor a la prestación de asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos. Del contenido de la demanda se desprende sin embargo, en la línea que postula el Ministerio Fiscal, que el recurso de amparo centra su controversia en la resolución del INSS, reprochando a los órganos judiciales, únicamente, haber confirmado los términos de la misma.

El Ministerio Fiscal, por las razones reseñadas en los antecedentes y con base en la circunstancia recién descrita, solicita la inadmisión del recurso a tenor de su extemporaneidad, y solo en su defecto la estimación de la demanda con otorgamiento del amparo.

2. Nuestro examen ha de comenzar por el óbice de admisibilidad planteado por el Ministerio Fiscal, ya que, de concurrir el mismo, procedería, sin necesidad de ulterior análisis y sin que a ello se oponga que el procedimiento haya alcanzado el trámite de sentencia, la inadmisión de la demanda de amparo (por todas, recientemente, STC 94/2016, de 9 de mayo, FJ 2).

Considera el Ministerio Fiscal que estamos ante un recurso que, por incluir una única vulneración en la que habría ya incurrido la resolución administrativa impugnada, es subsumible en el artículo 43 LOTC, resultando de aplicación el plazo de interposición de veinte días allí regulado.

Es cierto, tal y como alega el Ministerio Fiscal, que la queja se dirige materialmente contra el contenido de resolución de la dirección provincial de Barcelona del INSS, de 5 de junio de 2013, que acordó extinguir el derecho del actor a la prestación de asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos. Hecho que, como apuntáramos ya en los antecedentes de esta Sentencia, se desprende de lo materialmente aducido en el recurso de amparo y, por lo demás, literalmente de los propios términos de la demanda cuando identifica la fuente originaria de la vulneración, no formulándose queja autónoma alguna contra las resoluciones judiciales confirmatorias, a las que solo se censura no haber remediado la lesión causada por el INSS.

En consecuencia, pese a dirigirse formalmente la demanda de amparo contra las Sentencias dictadas en el proceso judicial, el recurso ha de entenderse formulado por el cauce del artículo 43 LOTC y no por el previsto en el artículo 44 LOTC, ya que las infracciones constitucionales que se denuncian tienen su fuente directa en las resoluciones recaídas en la vía administrativa. Cabe recordar que en otras ocasiones, ante demandas de amparo similares a esta, hemos llegado a la misma conclusión (por todas, STC 200/2012, de 12 de diciembre, FJ 2, y las allí citadas). Como dijéramos ya en nuestra STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 2, aunque el artículo 43 LOTC exige que se ha de agotar la vía judicial procedente antes de intentar ante este Tribunal el recurso de amparo contra disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionario o agentes, las decisiones producidas en dicha vía judicial no han de ser objeto de impugnación por la sola razón de no haber estimado la pretensión deducida por el recurrente. Estas decisiones desestimatorias, concluíamos en aquel pronunciamiento, «no alteran la situación jurídica creada por el acto de la Administración presuntamente lesivo de un derecho fundamental y no son, por tanto, en sí mismas causas de lesión. Otra interpretación llevaría a entender, en definitiva, que no hay más actos u omisiones atacables en vía de amparo constitucional que los actos u omisión... de los órganos judiciales».

De ahí que, como afirma el Ministerio Fiscal, el plazo para interponer el correspondiente recurso de amparo fuera en el presente caso el de veinte días previsto en el referido precepto, y no el de treinta días del artículo 44.2 LOTC, prescrito por el contrario para aquellos otros supuestos en los que el recurrente denuncie una vulneración de sus derechos fundamentales que sea imputable a las resoluciones judiciales. El hecho de que los recurrentes hayan escogido la vía del artículo 44 LOTC para la impugnación, por tanto, resulta intrascendente (STC 142/2009, de 15 de junio, FJ 1), máxime, como es el caso, de los propios términos de la demanda se desprende que la lesión del derecho fundamental invocado se considera originada por la decisión administrativa (en esa línea, STC 200/2012, de 12 de diciembre, FJ 2), achacándose a las resoluciones judiciales, únicamente, la confirmación de la misma, sin alegación independiente dirigida contra ellas.

Señalado ese elemento, no habrá necesidad siquiera de realizar un análisis preliminar de naturaleza material de lo alegado en el presente recurso de amparo, ya que la única conclusión posible es que ha sido presentado fuera de plazo. En efecto, la resolución judicial formalmente impugnada, la Sentencia de suplicación de 18 de diciembre de 2015, fue notificada al recurrente el 13 de enero de 2016, fecha que constituye, por tanto, el dies a quo para el cómputo del plazo de interposición. Siendo esto así, el plazo de veinte días del artículo 43.2 LOTC finalizaba a las quince horas del día 11 de febrero de 2016, habiendo registrado el recurrente el escrito de interposición del recurso de amparo en fecha 24 de febrero de 2016, cuando el plazo ya había transcurrido en su totalidad.

3. Por todo ello, ha de apreciarse el óbice de extemporaneidad alegado por el Ministerio Fiscal y debe acordarse la inadmisión del presente recurso de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 43.2 y 50.1 a) LOTC.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo núm. 935-2016.

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

Dada en Madrid, a veintidós de mayo de dos mil diecisiete.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho Firmado y rubricado.