

¿Quién se salva de la imposición de costas por el criterio del vencimiento?

Susana Molina Gutiérrez

Magistrada de la jurisdicción social (TSJ de Madrid).

Resumen: *La Sala Cuarta, en pleno, aborda la cuestión relativa a la procedencia, o no, de la condena en costas de las entidades de las Comunidades Autónomas encargadas de la gestión de la discapacidad por el sólo criterio del vencimiento. El Alto Tribunal, tras repasar su doctrina, analiza cuál es la naturaleza jurídica de las entidades gestoras para concluir que organismos autonómicos como los que nos ocupan carecen de tal dimensión, por lo que son susceptibles de ser condenadas al abono de las costas procesales caso de resultar desestimados los recursos por ella entablados.*

Palabras clave: *Condena en costas. Discapacidad.*

Abstract: *The Fourth Chamber in plenary session addresses the contentious issue relating to the admissibility, or not, of the order for costs of the entities of the Autonomous Communities responsible for the management of disability. The High Court, after reviewing its doctrine, analysed the legal nature of the managing entities, to conclude that such bodies lack such a dimension, so that they are liable to be ordered to pay the procedural costs if the appeals are dismissed by the Court the actions brought by it have been dismissed.*

Keywords: *Orders as to costs. Disability.*

I. Introducción

Es sabido que la Jurisdicción Social presenta notables particularidades en relación con otros órdenes. Tanto la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social^[1] como la de Asistencia Jurídica Gratuita^[2] son un claro ejemplo de ello, pues el reconocimiento general e incondicionado de tal beneficio a las personas trabajadoras y a las entidades gestoras se aleja de las exigencias generales contenidas en la segunda de las normas referidas.

La aparente sencillez del artículo 235 de la LRJS a la hora de reglamentar los criterios sobre imposición de costas según el general criterio del vencimiento se evidencia a la hora de examinar la procedencia, o no, de su imposición respecto de ciertos organismos públicos con los que ahora nos ocupan. En el presente comentario profundizaremos sobre cuál es el concepto de entidad gestora a los efectos de eludir la condena en costas en los procedimientos en materia de Seguridad Social.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia de Pleno.

Órgano judicial: Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

Número de resolución judicial y fecha: Sentencia núm. 177/2024, de 29 de enero.

Tipo y número recurso o procedimiento: RCUd núm. 1392/2021.

ECLI: ES:TS 2024:608

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Excma. Sra. Doña María Luz García Paredes.

Votos Particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

La cuestión que se trata de dilucidar en la sentencia que analizamos se centra en determinar la procedencia, o no, de la imposición de las costas respecto de los organismos autonómicos que asumen las competencias de reconocimiento y gestión del grado de discapacidad por el sólo criterio del vencimiento.

El origen del procedimiento arranca en la impugnación del reconocimiento de un grado del 19% de discapacidad a una mujer que padecía la pérdida total de audición en un oído y neurosensorial no filiada en el otro, trastorno de la afectividad y distímico psicógeno, y acúfenos. No conforme con el grado reconocido acude la señora a la jurisdicción recayendo sentencia del Juzgado de lo Social número 6 de Sevilla que revoca la resolución administrativa impugnada, aumentando el grado de discapacidad a un 33%.

Recorre en suplicación dicha sentencia el Letrado de la Consejería Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Sevilla, dictando la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Sevilla, sentencia^[3] que desestima el recurso de la administración demandada imponiéndole la condena en costas por importe de 600 euros. En concreto razona la Sala que “ni lo aquí ventilado es una prestación de Seguridad Social, ni aun cuando se entendiese que se trata de una calificación que puede tener incidencia futura en alguna prestación no contributiva de la Seguridad Social, la consejería demandada no interviene en calidad de entidad gestora, cualidad que solo tienen las entidades taxativamente enumeradas en el artículo 66 de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre), esto es, el INSS, el INGS y el IMSERSO, habiéndose incluso excluido por la reciente jurisprudencia (SSTS/IV 20.09.2018 -Rcud.56/2017- y 17.07.2019 -Rcud.1148/2018-) el beneficio de justicia gratuita -y por ende la exención de costas- a los servicios públicos de salud de las comunidades autónomas que gestionan las competencias atribuidas a éstas en lo referente a la asistencia sanitaria, competencia del Sistema Nacional de Salud.

Como tales costas objeto de condena sólo se comprenden -por no constar la reclamación de otros gastos necesarios- los honorarios del señor letrado impugnante del mismo, en cuantía de seiscientos euros (600 €) más el IVA correspondiente, que en caso de no satisfacerse voluntariamente podrán interesarse ante el juzgado de instancia, por ser el único competente para la ejecución de sentencias, según el artículo 237.2 LRJS”.

IV. Posición de las partes

Recorre la entidad demandada en casación unificadora frente a dicha resolución denunciando como infringido el artículo 14 de la Constitución Española (CE); 2 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, en relación con los artículos 2, 7.2, 66 y 373 de la Ley General de la Seguridad Social y 21 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, en materia de pensiones no contributivas y artículo 36 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las personas con discapacidad en Andalucía.

La parte recurrente sostiene que las competencias de determinación, reconocimiento y gestión de la discapacidad han de entenderse incluidas en el concepto de gestión de prestaciones de seguridad, por lo que el tratamiento procesal que han de recibir en orden a la cuestión que nos ocupa, (la procedencia, o no de su condena en costas) ha de ser la misma que la que se proporciona por el legislador a las entidades gestoras.

El Ministerio Fiscal considera que el recurso ha de ser desestimado pues a su juicio no concurre el necesario requisito de contradicción entre la resolución impugnada y la citada de contrate, a saber, la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo el 13 de mayo de 2008, Rec.487/2077.

V. Normativa aplicable al caso

Como hemos anticipado, la Sala interpreta esencialmente los siguientes preceptos:

- El artículo 2 b) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que establece que el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las Entidades Gestora y Servicios Comunes de la Seguridad social, en todo caso, precepto que vino a sustituir, por derogación, el mandato del artículo 59.3 de la LGSS 1994, en el que ya venía siendo reconocido el citado beneficio, en relación con el artículo 25.2 de la LPL 1994.

- El artículo 66.1 de la LGSS dispone que "La gestión y administración de la Seguridad Social se efectuará, bajo la dirección y tutela de los respectivos departamentos ministeriales, con sujeción a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización, por las siguientes entidades gestoras" identificando en su apartado c) al IMSERSO.

- El artículo 67 de dicha norma, en su apartado 2 establece que "Las entidades gestoras desarrollan su actividad en régimen descentralizado, en los diferentes ámbitos territoriales".

- El artículo 68 de la misma, señala que las entidades gestoras tienen la naturaleza de entidades de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que les están encomendados.

El artículo 75 de la LGSS reserva el nombre de entidad gestoras a las en ella especificadas, sin que ninguna entidad pública o privada pueda hacer uso de él, indicando el artículo 76 el régimen de exenciones y beneficios que le son otorgados.

El artículo 150 de la Constitución Española (CE) dispone que "el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

También trae a colación la normativa autonómica que determina la asunción de las competencias en materia de discapacidad, a saber, el artículo 6 del Real Decreto 1971/1999; así como los artículos 10 y el artículo 12, en materia de reclamaciones previas que remitía al artículo 71 de la entonces vigente LPL 1995, que regulaba la reclamación previa en los procesos especiales de seguridad social.

VI. Doctrina básica

La Sala Cuarta se enfrenta a la determinación de la procedencia, o no, de la imposición de costas a los organismos autonómicos encargados de la gestión de la discapacidad caso de haber visto desestimada su posición procesal.

El Alto Tribunal concentra su doctrina básica en el segundo de sus fundamentos de derecho donde concluye que las entidades gestoras de la seguridad social son las

únicas que tienen reconocida la justicia gratuita y éstas se identifican con las que el legislador ha señalado y denominado como tal, no siendo posible que se otorgue la misma condición a otros organismos aunque actúan en el mismo marco competencial que aquellas, por virtud de los servicios transferidos, y aunque lo sea en materia que, en parte, pueda estar conectada con el sistema de prestaciones de seguridad social.

Esto es, cuando se resuelve por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas similar cuestión como la que aquí nos ocupa, de reconocimiento de un grado de discapacidad, a los muy variados efectos que posteriormente puedan interesar los solicitantes, aquellos deberán sufragar las costas procesales no generándose tal condena en los procesos judiciales en los que se impugnan, en similar procedimiento administrativo, las resoluciones emitidas por los órganos del IMSERSO autonómicos. Tratamiento procesal diferente que proviene de la propia naturaleza del órgano que la ha dictado y el régimen jurídico que el legislador ha establecido.

VII. Parte dispositiva

Atendiendo a lo expuesto, la Sala desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la entidad demandada, confirmando y declarando la firmeza de la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Sevilla, de 20 de noviembre de 2020 en recurso de suplicación 2260/2019.

VIII. Pasajes decisivos

Concentra el Tribunal sus razonamientos jurídicos más relevantes en el fundamento de derecho segundo, donde sintetiza su doctrina unificada sobre la cuestión que nos ocupa.

IX. Comentario

La resolución anotada viene a dar un paso más en la colección de doctrina jurisprudencial que ha abordado la imposición de costas en procedimientos de Seguridad Social a los organismos encargados de la gestión de las diferentes prestaciones y subsidios que integran su paraguas protector.

Así, conviene recordar que el Alto Tribunal ya se había pronunciado en relación con el IMSERSO^[4], al señalar que éste no podía ser condenado en costas por el sólo criterio del vencimiento por cuanto el artículo 233 de la LPL (cuya redacción se conserva en el artículo vigente artículo 235 de la LRJS) solo exime de tal condena a los beneficiarios de justicia gratuita y a las entidades gestoras. Cosa distinta es que concurriera en dichos sujetos mala fe o temeridad procesal, en cuyo caso el artículo 97.3 de la norma adjetiva laboral permite que de “manera motivada” el juzgador las imponga^[5].

También en relación con la prestación de asistencia sanitaria la Sala ha venido a concluir que el beneficio de justicia gratuita del que gozan las Entidades Gestoras ha de aplicarse a los organismos de las Comunidades Autónomas que han asumido en el territorio de éstas la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, pese a no figurar en la relación -«enumeración»- de EEGG que hace el artículo 57 LGSS/1994 [actualmente, artículo 66 LGSS /2015], siendo así que por virtud de las transferencias de la gestión de la prestación sanitaria llevada a cabo en nuestro país desde el antiguo Instituto Nacional de la Salud [y demás Entidades Gestoras] a las distintas Comunidades Autónomas, los diferentes Servicios de Salud [y restantes Entidades] constituidos en cada una de ellas han recibido por vía de traspaso los mismos bienes, personas y cometidos que antes desarrollaba el indicado Instituto, con lo que de hecho y de derecho han pasado éstos a ocupar a nivel de cada Comunidad Autónoma el mismo lugar que aquél tenía reconocido con anterioridad para todo el Estado, y por cuya razón tenía reconocido por el artículo 2 b) de la Ley 1/1996 , el beneficio de justicia gratuita. Siendo ello así, pues, tales servicios autonómicos en cuanto han pasado en su conjunto a sustituir a una Entidad Gestora específicamente

reconocida como tal por la Ley General de la Seguridad Social y hoy desaparecida, merecen el reconocimiento de su carácter de Entidades Gestoras como lo era aquella porque en ambos casos concurre igualdad de razón en el tratamiento a los efectos que aquí nos ocupan, o sea, en cuanto al reconocimiento del beneficio de justicia gratuita y por lo tanto la exención del pago de las costas en los recursos de suplicación en aplicación de lo dispuesto en el artículo 233 LPL, salvadas las excepciones en las que pudiera serles apreciada temeridad o mala fe en sus planteamientos, que aquí no concurren». Y ello destacando que «no es relevante que la entidad demandada no actúe aquí en el ámbito de la gestión de la prestación, sino en materia de personal, porque el beneficio de justicia gratuita se refiere a toda actuación procesal y no únicamente a la que es propia de la prestación sanitaria de la Seguridad Social (artículo 2.b) de la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita)^[6].

Pese a lo anterior, la Sala cambia su doctrina en relación con los procedimientos en que intervienen los organismos autonómicos que gestionan la asistencia sanitaria, con base en las sucesivas modificaciones que ha experimentado el derecho a la asistencia sanitaria de las que extractamos las más relevantes, a estos efectos, seguidamente:

“Primero. El artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de justicia gratuita estableció: «En los términos y con el alcance previstos en esta ley y en los tratados y convenios internacionales sobre la materia en los que España sea parte, tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita:

b) Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en todo caso.

d) En el orden jurisdiccional social, además, los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social, tanto para la defensa en juicio como para el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales.

Asimismo, el derecho a la asistencia jurídica gratuita se reconoce a los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social para los litigios que sobre esta materia se sustancien ante el orden contencioso-administrativo.

h) Con independencia de la existencia de recursos para litigar, se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a quienes a causa de un accidente acrediten secuelas permanentes que les impidan totalmente la realización de las tareas de su ocupación laboral o profesional habitual y requieran la ayuda de otras personas para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria, cuando el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización por los daños personales y morales sufridos.»

Este precepto, reiteración del primitivo artículo 59-3 de la LGSS, ha sufrido con posterioridad diversas modificaciones, las últimas en 2013 y 2015, pero ninguna de ellas ha afectado a su apartado b).

Sin embargo, como examinaremos a continuación si ha experimentado variación la normativa reguladora de la sanidad pública y del derecho a asistencia sanitaria del artículo 42-1-a) de la LGSS y la entidad obligada a proporcionar esa prestación, pues esos preceptos, al igual que el artículo 66 han recibido nueva redacción en el actual Texto articulado en vigor desde el 10 de octubre de 2015, que ha dado otra redacción al concepto naturaleza y competencias de las entidades gestoras, especialmente del INSALUD que a raíz de la Ley General de Sanidad de 1986 vió mermadas sus competencias hasta su práctica desaparición por la transferencia de sus competencias en materia de asistencia sanitaria a las diferentes Comunidades Autónomas que culminó a finales de 2002. A raíz de ello, la Ley 16/2003, de 28 de mayo creó el Sistema Nacional de Salud (SNS) asumiendo el Estado las competencias en la materia en las Ciudades de Ceuta y Melilla por medio del INGESA que ha sustituido al INSALUD (artículo 66-1 -c) de la LGSS).

Segundo. La Ley 16/2003 regula la coordinación y cooperación de las distintas Administraciones Públicas Sanitarias estableciendo el catálogo de prestaciones del SNS y la cartera de servicios del Sistema (artículos 7 y siguientes), pero lo más relevante es que establece entre sus principios que el Estado es asegurador universal y público de las prestaciones sanitarias (artículo 2-b)) y que la financiación del SMS es pública de acuerdo con el sistema de financiación autonómica (artículos 2-e) y 3-bis), que protegerá a todos los españoles y a los extranjeros que tengan su residencia en España, según la redacción que les ha dado el reciente RD Ley 7/2018 de 28 de julio que amplía la lista de beneficiarios que reconocía la normativa anterior.

Tercero. Sentado que la asistencia sanitaria se financia toda con fondos públicos del Estado y de las Comunidades Autónomas en la forma prevista en los artículos 3-bis y 10 de la Ley 16/2003, conviene señalar que para cumplir con esa obligación legal, las distintas Comunidades Autónomas han creado cada una diferentes Servicios de Salud que han recibido variadas denominaciones y han asumido como regla general la naturaleza de entes públicos de derecho privado (por ejemplo el Servicio Vasco de Salud y Catalán), organismos autónomos administrativos (Andalucía, Aragón, Cantabria) etc. Como puede observarse adoptan distintas formas jurídicas mixtas, pero no son entidades gestoras, calificación que, conforme a los artículos 66 y 67 de la LGSS sólo corresponde a las enumeradas en esos preceptos y que tienen, conforme al artículo 68 de la citada Ley, naturaleza de derecho público, sin que se deba olvidar que el número 3 del artículo 59 del TRLGSS vigente en 1994, hoy artículo 68 del vigente Texto Refundido, fue derogado por la Ley 1/1996, de justifica gratuita, a raíz de incorporarlo al artículo 2 de la misma, sin que esa disposición haya experimentado modificación posterior, lo que evidencia que sólo son entidades gestoras con derecho a justifica gratuita las reseñadas en el artículo 66 antes citado, cual reitera el siguiente artículo 67-1 y no los entes públicos de derecho privado, ni otros organismos autónomos que administran derechos ajenos a las prestaciones del sistema de seguridad social.

Cuarto. Procede, por ende, rectificar la doctrina de la Sala y entender que no son entidades gestoras de la Seguridad Social que gocen del beneficio de justifica gratuita del artículo 2-b de la Ley 1/1996, de 10 de enero, las entidades públicas de derecho privado y demás organismos administrativos creados por las Comunidades Autónomas para cumplir con las obligaciones que su pertenencia al SNS les impone en orden al deber de prestar asistencia sanitaria que les impone la Ley 16/2003, de 18 de mayo, por cuanto tienen una naturaleza jurídica distinta y en la materia, costas por actuaciones en procesos judiciales, les resultan de aplicación las mismas reglas que al Estado y demás Administraciones y entidades públicas.

Quinto. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso nos obliga a desestimar el recurso del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), por ser un Ente de Derecho Público, creado por la Comunidad de Madrid que, conforme a su propia normativa, actúa con carácter general sujeto al derecho privado y sometido al derecho público cuando ejerce potestades administrativas, así como cuando administra su patrimonio o responde patrimonialmente ante terceros, cual se deriva de lo dispuesto en los artículos 58 a 61, ambos inclusive, de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre de la Comunidad de Madrid, sobre Ordenación Sanitaria, así como de los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 24/2008, de 3 de abril del Consejo de Gobierno de la Comunidad, sin que se deba olvidar que sus fines y funciones van más allá de la simple prestación de asistencia sanitaria, como muestran los preceptos citados.

En este sentido cabe señalar que con base en el artículo 139-2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la Sala Tercera de este Tribunal viene imponiendo las costas de la casación o de anterior instancia a quien es vencido en el recurso (STS (3ª) de 11 de junio y 21 de julio de 2010 Recs.3996/2008 y 5866/2008), 21 de junio de 2016 (R. 3256/2014) y 14 de noviembre de 2017 (R. 3465/2015), entre otras dictadas en supuestos de reparación daños patrimoniales por defectuosa prestación de asistencia sanitaria”.

Para terminar indicar que la Sala también ha tenido ocasión de abordar la procedencia de la imposición de costas a las entidades gestoras por el mero criterio del vencimiento en relación con su actuación como empleadoras^[7] afirmando que no es relevante que la entidad demandada no actúe aquí en el ámbito de la gestión de la prestación, sino en materia de personal, porque el beneficio de justicia gratuita se refiere a toda actuación procesal y no únicamente a la que es propia de la prestación sanitaria de la Seguridad Social (artículo 2.b) de la Ley 1/1996 , de asistencia jurídica gratuita).

X. Apunte final

En la sentencia comentada la Sala extiende su doctrina, sentada en relación con la imposición de costas por el criterio del vencimiento respecto de las entidades que en cada Comunidad Autónoma se encargan de la gestión y prestación de la asistencia sanitaria, al supuesto de gestión de la discapacidad, insistiendo en el carácter tasado de las entidades respecto de las que cabe predicar la condición de entidad gestora, excluyendo de la misma los diferentes entes públicos que a nivel autonómico han asumido las competencias que nos ocupan.

Referencias:

1. ^ *Aprobada por Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.*
2. ^ *Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.*
3. ^ *De 26 de noviembre de 2020, RSU.2260/2019.*
4. ^ *En STS sentencia 17/2022, de 11 de enero. Rcul.1140/2021, reiterada en STS 1124/2023, de 12 de diciembre, Rcul.728/2022.*
5. ^ *En este sentido cabe citar las SSTS 2-2-1998, Rec.1725/97; la de 29-X-1999, Rec.3071/98; la de 25-X-1999, Rec.- 3510/1998; la 885/2017 de 15 noviembre, Rcul.885/2017, la de 22/06/2020, Rcul.4138/2017 o la de 03/06/2021, Rcul.3581/2019.*
6. ^ *En este sentido STS 347/2017, de 25 de abril, Rcul.4084/2015.*
7. ^ *Entre otras en SSTS de 276/2018, de 13 de marzo, Rcul.1987/2016, sentencias de 20/05/04, Rcul.2946/03; de 10/11/04, Rcul.299/04; de 21/12/04, Rcul.316/04; de 22/12/04, Rcul.4509/03; de 27/12/04 Rcul.394/04; de 15/02/05, Rcul.3043/03; de 27/02/06, Rcul.5093/04; de 19/04/07, Rcul.1376/06; de 24/07/07, Rcul.1244/06; de 16/11/07, Rcul.2028/06; de 19/12/08, Rcul.337/08; de 17/09/09, Rcul.4455/08; de 04/12/09, Rcul.1520/09; de 15/06/10, Rcul.2395/09; de 04/07/12, Rcul.3635/11; de 16/07/15, Rcul.2945/14; de 15/11/16, Rcul.74/15; de 23/03/17, Rcul.1268/15; de 25/04/2017, Rcul.4084/2015 o de 23/11/2017, Rcul.3029/2015.*