

# **CRÓNICA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

AÑO JUDICIAL 2016-2017



**TRIBUNAL SUPREMO**

**2017**

**SALA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LOPJ**

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

### I. CIVIL - SOCIAL

1. Competencia de la jurisdicción civil  
Acción de regreso derivada de accidente de trabajo
2. Competencia del orden civil  
Reclamación a entidad colaboradora de la Seguridad Social del coste de asistencia sanitaria derivada de accidente de trabajo

### II. SOCIAL – CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Competencia de la jurisdicción social  
Reclamación de intereses de demora frente al Fondo de Garantía Salarial
2. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa  
Reclamación frente a mutua colaboradora de la Seguridad Social por deficiente atención sanitaria

### III. CIVIL – CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa  
Impugnación de providencia de apremio posterior a la declaración de concurso
2. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa  
Reclamación de entidad urbanística de conservación por cuotas impagadas por uno de sus integrantes

En el año judicial 2016-2017 la Sala del artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en lo sucesivo, LOPJ) ha dictado diversas resoluciones dentro de su específico ámbito competencial. En la presente crónica se seleccionan, sistematizadas por jurisdicciones en conflicto, algunas de las más relevantes a través de las que la sala ha fijado nueva doctrina o ha reiterado, confirmándola de forma autorizada, su propia doctrina anterior<sup>1</sup>

## **I. CIVIL – SOCIAL**

### **1. Competencia de la jurisdicción civil. Acción de regreso derivada de accidente de trabajo.**

El **ATS 19-10-2016 (Cc 18/16) ECLI:ES:TS:2016:11712A** atribuye a la jurisdicción civil la competencia para conocer de la acción ejercitada por una mutua de accidentes portuguesa en reclamación de cantidad contra dos compañías aseguradoras españolas como consecuencia de los perjuicios producidos en un accidente de trabajo ocurrido en España.

En las obras de ampliación del aeropuerto del Prat de Barcelona se produjo un accidente en el que dos trabajadores dependientes de una constructora portuguesa resultaron lesionados y otro fallecido. La mutua portuguesa que tenía cubierto el riesgo de accidentes laborales abonó a los familiares del trabajador fallecido y a los trabajadores lesionados una determinada cantidad de dinero y ejercitó ante los órganos españoles de la jurisdicción civil una acción de repetición para el reembolso de las cantidades satisfechas.

Declarada de manera firme la falta de jurisdicción por los órdenes civil y social, la sala entiende que el conocimiento del asunto corresponde al civil, en esencia, por las siguientes consideraciones:

Según se desprende del art. 85.1 del Reglamento UE 883/2004 sobre Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, el contenido de la acción queda delimitado por la legislación del Estado de la institución deudora, en este caso la portuguesa, mientras que la determinación de la responsabilidad del tercero queda fijada por la legislación del Estado en el que se ha producido el daño, en este caso la española.

Conforme a la legislación portuguesa aplicable, la acción ejercitada es una acción de regreso autónoma que deriva de un derecho propio reconocido a la entidad demandante en la ley -por haber pagado la indemnización y no haberse exigido la misma judicialmente por los perjudicados a los responsables en el plazo de un año-. En cuanto a la legislación española para ejercitar la acción de regreso, la demanda se basa en la responsabilidad extracontractual contemplada en los arts. 1902 y 1903 del Código Civil (en adelante, CC).

---

<sup>1</sup> La elaboración de la Crónica de la jurisprudencia de la Sala del artículo 42 de la LOPJ ha sido realizada por el Ilmo. Sr. D. Antonio HERNÁNDEZ VERGARA, letrado coordinador del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, bajo la supervisión del Excmo. Sr. D. Dmitry Teodoro BERBEROFF AYUDA, director del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo.

Sin embargo, como los órganos del orden civil no consideran estos preceptos aplicables al fondo del asunto, sino el art. 127 de la Ley General de la Seguridad Social (en lo sucesivo, LGSS), también afirma la sala que el litigio es ajeno al ámbito de conocimiento del orden social aplicando este último régimen legal:

Del art. 127.3 LGSS, que contempla los casos en que la responsabilidad de las mutuas de accidentes de trabajo tenga su origen en supuestos de hecho que impliquen responsabilidad criminal o civil de terceros, se deduce que el orden jurisdiccional competente puede ser, según los casos, el penal o el civil: (1) la mutua, cuando se cumplan las condiciones legales, ha de hacer efectiva la prestación y, sin perjuicio de las acciones que puedan ejercer los trabajadores o sus causahabientes frente a los responsables criminal o civilmente, tiene derecho a reclamar al tercero responsable o, en su caso, al subrogado en sus obligaciones; (2) para el ejercicio de ese derecho de resarcimiento la mutua tiene plena facultad para personarse en el procedimiento penal o civil seguido para hacer efectiva la indemnización, así como para promoverlo directamente.

Del art. 2 b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante, LRJS) se deduce que: (1) el conocimiento del orden social queda limitado a las reclamaciones que, basadas en los daños que tienen causa en un accidente de trabajo, son «ejercitadas por los trabajadores o sus causahabientes» frente a los obligados legales o convencionales o frente a sus aseguradoras; (2) el precepto establece una salvedad, relativa a la posible acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente, salvedad que en una norma que regula el ámbito de conocimiento del orden social debe interpretarse como excluyente del propio orden social, de forma que la remisión se entienda hecha a cualquier otro distinto del social.

## **2. Competencia del orden civil. Reclamación a entidad colaboradora de la Seguridad Social del coste de asistencia sanitaria derivada de accidente de trabajo.**

El **ATS 19-12-2016 (Cc 17/16) ECLI:ES:TS:2016:12362A** resuelve un conflicto negativo suscitado entre dos órganos de las jurisdicciones civil y social que declinaron su competencia para conocer de una demanda de reclamación de cantidad articulada por una entidad mercantil dedicada a la prestación de servicios médicos y sanitarios frente a una entidad colaboradora de la Seguridad Social.

El trabajador de una empresa que tenía concertada la cobertura de accidentes de trabajo de sus empleados con una mutua recibió asistencia sanitaria como consecuencia de un accidente laboral en una policlínica que no tenía concierto alguno con dicha mutua ni con la Seguridad Social.

El conflicto se contrae a determinar la jurisdicción competente para conocer de la reclamación de cantidad articulada por la policlínica frente a la entidad colaboradora de la Seguridad Social por el coste de la asistencia sanitaria prestada al trabajador.

Entiende la sala que corresponde el conocimiento del asunto a la jurisdicción civil, ya que se reclama una responsabilidad de naturaleza civil al amparo del art. 1893 CC, referido a la gestión de negocios ajenos. Y añade que aunque en lo material parece concurrir un arrendamiento de servicios entre la policlínica y el trabajador accidentado y una gestión por parte de aquella de un negocio -la asistencia sanitaria- atribuido a la mutua demandada por las disposiciones aplicables de la LGSS, se trata de una obligación que se contrae sin necesidad de convenio expreso.

Y aunque la defensa de la mutua demandada se apoya en que la asistencia sanitaria no debió ser prestada por la entidad actora, sino que debió serlo a través de sus propios medios e instalaciones o de las entidades públicas o privadas con las que tuviera suscrito algún convenio o concierto, al margen de la decisión que proceda en cuanto al fondo o de las acciones que le pudieran corresponder por no haberse acudido a ella a recibir la asistencia sanitaria, la parte actora puede ejercitar la acción promovida ante la jurisdicción civil, no ante la social, al tratarse de una entidad mercantil privada y ajena al conjunto de sujetos vinculados por el sistema de la Seguridad Social.

## **II. SOCIAL – CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **1. Competencia de la jurisdicción social. Reclamación de intereses de demora frente al Fondo de Garantía Salarial.**

Los **AATS 29-11-2016 (Cc 14/16) ECLI:ES:TS:2016:12360A** y **2-12-2016 (Cc 9/16) ECLI:ES:TS:2016:12358A** resuelven dos conflictos suscitados entre los órdenes social y contencioso-administrativo relativos a la reclamación de intereses de demora frente al Fondo de Garantía Salarial (en lo sucesivo, FOGASA) y deciden atribuir la competencia a los órganos del orden social.

Ambos conflictos de competencia parten de las reclamaciones relativas a los intereses generados por la demora del FOGASA en abonar las cantidades reconocidas a los actores más allá del plazo máximo de tres meses desde la presentación de la solicitud a que se refiere el art. 28.7 del RDL 505/1985, sobre organización y funcionamiento del FOGASA.

Los órganos del orden social que declinaron su competencia partían de la interpretación de que las pretensiones articuladas ante ellos no encontraban su fundamento en la normativa laboral, sino en la obligación de abonar intereses como consecuencia del mal funcionamiento de la Administración cuando esta no paga al acreedor en el plazo de los tres meses siguientes a la notificación del reconocimiento de la obligación, al amparo del art. 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

La sala resuelve los conflictos siguiendo la doctrina fijada por las sentencias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 28 y 29 de septiembre de 2016 (RECU 3027/2015 y 2601/2015) y de 3, 4 y 6 de octubre de 2016 (RECU 2222/2015, 2323/2015 y 2763/2015) dictadas en recursos para unificación de doctrina promovidos por el Ministerio Fiscal, ante la contradicción que venía manteniéndose entre las resoluciones dictadas por las Salas de lo Social de diferentes Tribunales Superiores de Justicia.

Parte esta doctrina de considerar que los intereses reclamados son «frutos civiles» del principal adeudado, participan de su misma naturaleza y forman parte de lo que puede denominarse «capital total adeudado». Por ello, la obligación del pago de intereses es accesoria de la principal, lo que determina que el régimen legal de la primera deba ser el mismo que el de la segunda.

Entiende la sala, en definitiva, que la atribución al conocimiento del orden contencioso-administrativo constituiría una interpretación formalista contraria a la finalidad de la norma y, por lo tanto, lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva.

## **2. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Reclamación frente a mutua colaboradora de la Seguridad Social por deficiente atención sanitaria.**

El **ATS 7-3-2017 (Cc 23/16) ECLI:ES:TS:2016:1797A** resuelve el conflicto negativo de competencia suscitado entre órganos de la jurisdicción social y de la contencioso-administrativa para conocer de una reclamación de cantidad efectuada frente a una mutua colaboradora de la Seguridad Social y su compañía aseguradora por los daños y perjuicios causados al actor como consecuencia de lo que consideraba una deficiente atención médica, al no habersele detectado ni tratado determinadas lesiones postraumáticas que acabaron determinando que, años después, se acordara su jubilación de oficio por incapacidad permanente.

Señala la sala que de la naturaleza pública de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social y su integración en el sector público estatal resulta obligada su inclusión en el sistema público de salud y, por lo tanto, la aplicación de la disposición adicional duodécima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que atribuye al orden contencioso-administrativo la revisión jurisdiccional de las reclamaciones por daños y perjuicios derivados de la asistencia sanitaria cuando se ejercite frente a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como frente a las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud o centros sanitarios concertados.

En el mismo sentido, el art. 3. g) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante, LRJS), excluye tales reclamaciones del conocimiento de los órganos de la jurisdicción social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

Frente a la claridad de tales disposiciones, considera la sala que carecen de entidad los argumentos que da el órgano del orden contencioso-administrativo: (1) no solo porque el artículo 68.4 LGSS invocado no estaba en vigor cuando se inició el procedimiento, sino, principalmente, porque se remitía a la LRJS, cuyo artículo 3. g) expresamente excluye la competencia de la jurisdicción para conocer de la responsabilidad de las entidades integradas en los servicios públicos de salud por la defectuosa prestación de la asistencia sanitaria; (2) porque la relación jurídica de la que dimana el conflicto no está incluida en el art. 2. r) LRJS, ya que ni las mutuas colaboradoras de la

Seguridad Social son fundaciones laborales ni sus asociados son los trabajadores que los empresarios asociados a ellas aseguran.

Termina la sala afirmando que con esta decisión reitera su doctrina en la materia, plasmada en resoluciones de los años 2005 y 2010, pues los cambios normativos posteriores la avalan.

### **III. CIVIL – CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

#### **1. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Impugnación de providencia de apremio posterior a la declaración de concurso.**

El **ATS 15-3-2017 (Cc 25/16) ECLI:ES:TS:2016:2187A** resuelve un conflicto negativo de competencia entre los órdenes civil y contencioso-administrativo atribuyendo a este último la competencia para conocer de la impugnación de una providencia de apremio expedida por la Tesorería General de la Seguridad Social (en lo sucesivo, TGSS) con posterioridad a la declaración de concurso de acreedores de la entidad demandante, como consecuencia del impago de cuotas de cotización al régimen general de la Seguridad Social anteriores a aquella declaración.

En primer lugar, la sala clarifica que, a través de la acción ejercitada, la sociedad demandante impugna el acto por el que se expide la providencia de apremio y afirma alzarse frente al devengo del recargo derivado de ella, no frente a la ejecución del importe resultante. La pretensión se basa en que el art. 50.2 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (en adelante, RGRSS) en el que se apoya la Administración –que permite continuar la tramitación del procedimiento recaudatorio tras la declaración de concurso hasta el dictado de la providencia de apremio, para suspender con posterioridad las actuaciones ejecutivas- infringe el principio de jerarquía normativa, ya que es contrario al art. 55 LC.

Señala la sala, que los eventuales recargos por impago de las cuotas - que pueden diferir en su importe dependiendo de si el sujeto responsable ha cumplido o no con determinadas obligaciones de liquidación y, en su caso, de cuándo se pague la deuda- se devengan por la falta de pago en plazo y no como consecuencia de la emisión de la providencia de apremio. Esta es el título ejecutivo que da inicio al procedimiento de recaudación ejecutiva, en el que el recargo es una parte del débito, junto al principal y, en su caso, a los intereses.

Afirma la sala que aunque la ejecución del importe resultante ha de seguirse en el ámbito del concurso de acreedores, esta no es la acción ejercitada, que se limita a impugnar el acto administrativo por el que se acuerda expedir providencia de apremio. Las causas de oposición a la providencia de apremio, que están tasadas en el RGRSS, solo se pueden oponer en el ámbito de su control de legalidad, control ajeno a la competencia del juez del concurso, que se circunscribe únicamente a resolver sobre el crédito que eventualmente reclame la TGSS incluyendo, en su caso, el recargo.

Como segundo argumento, pone de manifiesto la sala que el fundamento de la acción ejercitada es la impugnación indirecta de una disposición reglamentaria por supuesta infracción del principio de jerarquía normativa, ya que la demandante estima que el art. 50.2 RGRSS es contrario al art. 55.1 LC, impugnación atribuida al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 1.1 y 26 LJCA).

## **2. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Reclamación de entidad urbanística de conservación por cuotas impagadas por uno de sus integrantes.**

El **ATS 9-5-2017 (Cc 4/17) ECLI:ES:TS:2016:4540A** atribuye al orden contencioso-administrativo la competencia para conocer de la reclamación efectuada por una entidad urbanística de conservación frente a una mercantil, propietaria de una de las parcelas incluidas en la unidad de actuación de aquella, por cuotas impagadas.

Afirma la sala que la demandante es una entidad urbanística de conservación, integrada por todos los propietarios de las parcelas incluidas en la actuación, que tiene naturaleza administrativa, personalidad propia y plena capacidad de obrar y que actúa bajo el control urbanístico del ayuntamiento del que depende, ante el que cabe interponer recurso de alzada para impugnar los actos de sus órganos rectores.

Por otra parte, recuerda que se reclaman cuotas impagadas de las aportaciones aprobadas por los órganos rectores de la entidad para dar cumplimiento a sus fines propios, que son de naturaleza pública. Las disposiciones estatutarias de la entidad actora permiten que la junta de gobierno solicite al ayuntamiento, previo requerimiento al interesado, la exacción por la vía de apremio de las cuotas y derramas aprobadas por la asamblea.

La demandante tiene la condición de Administración pública, ya que es una entidad de derecho público vinculada y sometida al control urbanístico de un ayuntamiento, ante el que puede instar la reclamación de cuotas por el procedimiento administrativo de apremio, actuación que es susceptible de control jurisdiccional ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, conforme al art. 1.2.d) LJCA.

Y declara la sala que la exacción de tales cuotas constituye, en todas sus fases, una actuación sometida al derecho administrativo. No cabe admitir que la entidad pueda determinar la jurisdicción competente a su voluntad, eligiendo, para la exacción de las cuotas, entre seguir la vía de apremio que puede instar ante el ayuntamiento del que depende o acudir a la jurisdicción civil, ya que las potestades administrativas no son privilegios otorgados a las entidades públicas, sino que tienen carácter obligatorio para el ente administrativo.

Y concluye señalando que la circunstancia de que la entidad urbanística no haya instado el procedimiento administrativo de apremio ante el

ayuntamiento no altera la naturaleza administrativa de la cuestión litigiosa, sin perjuicio de las consecuencias que, ante la inexistencia de actuación administrativa en procedimiento de apremio, se puedan derivar respecto al pronunciamiento que haya de recaer sobre la acción ejercitada.