

### Las costas en el proceso social y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

**Carlos Hugo Preciado Domènech**

*Magistrado de la jurisdicción social. Doctor en Derecho y en Ciencias Políticas.*

**Resumen:** *Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, en tanto que beneficiarias del derecho de justicia gratuita, no pueden ser condenadas en costas.*

**Palabras clave:** *Costas. Entidades Gestoras de la Seguridad Social.*

**Abstract:** *Social Security Management Entities, as beneficiaries of the right to legal aid, cannot be ordered to pay de costs.*

**Keywords:** *Costs. Social Security Management Entities.*

---

#### I. Introducción

En este comentario analizamos la posibilidad de imponer costas a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, a la luz de la más reciente doctrina de la Sala IV, que pasa por partir del principio de que dichas Entidades, en tanto que beneficiarias de justicia gratuita, por disposición de la LAJG, no pueden sufrir condena en costas, salvo en supuestos excepcionales, significativamente, aquellos en que la Entidad Gestora en cuestión haya actuado con temeridad o mala fe en el curso del proceso.

#### II. Identificación de la resolución judicial comentada

**Tipo de resolución judicial:** sentencia.

**Órgano judicial:** Sala IV del Tribunal Supremo

**Número de resolución judicial y fecha:** sentencia núm. 1126/2023, de 12 de diciembre.

**Tipo y número recurso:** RCUUD núm. 556/2022.

**ECLI:**ES:TS:2023:5368

**Fuente:** CENDOJ

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Ignacio García-Perrote Escartín.

**Votos Particulares:** carece.

#### III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

La cuestión a resolver en el presente recurso de casación unificadora consiste en determinar si el SPEE puede ser condenado en costas.

#### **IV. Posición de las partes**

La Abogacía del Estado, en nombre y representación del SEPE, solicita la casación y anulación de la sentencia recurrida en cuanto a la imposición de costas al recurrente SEPE en sede de suplicación, al gozar del beneficio de justicia gratuita.

La parte actora no presentó escrito de impugnación

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso.

#### **V. Normativa aplicable al caso**

-Art. 235 LRJS

- Art.18 j) del RDL 3/2015, de 23 de octubre (TR de la Ley de Empleo)

- Art.42.1c) y art.294.1 LGSS

- Art.2b) de la Ley 1/1996, de 10 de enero de Asistencia jurídica gratuita.

#### **VI. Doctrina básica**

El SPEE, en su condición de entidad gestora de las prestaciones de desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, incluidas en el ámbito de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social tal y como preceptúa el art. 42.1.c) LGSS ( art. 38.1.c) LGSS/1995), es titular del beneficio de asistencia jurídica gratuita de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 b) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, reguladora de la Asistencia Jurídica Gratuita, que se lo concede a "las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social en todo caso".

Por ello, el mero criterio del vencimiento en el recurso de suplicación no puede servir de base para la imposición de las costas a quien, como el SPEE, goza del mencionado beneficio, por lo que, al no entenderlo así, y condenarle a su abono pese a no haber apreciado temeridad o mala fe en su actuación procesal, la sentencia recurrida incurrió en la infracción que se le achaca.

#### **VII. Parte dispositiva**

La sentencia comentada contiene el siguiente fallo

1. Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el letrado de la Abogacía del Estado en representación del SEPE.

2. Casar y anular la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 2 de diciembre de 2021 (rec. 1947/2021) en cuanto a su pronunciamiento sobre imposición de costas, manteniendo el resto de pronunciamientos.

3. No efectuar pronunciamiento alguno sobre imposición de costas.

#### **VIII. Pasajes decisivos**

3. La doctrina de la STS 612/2018, de 12 de junio (rcud 684/2017), que ha sido reiterada por las sentencias que se mencionan más adelante en el apartado 4 del presente fundamento de derecho, es plenamente aplicable al presente supuesto y a ella debemos estar, por razones de seguridad jurídica y de igualdad en aplicación de la ley.

Para condenar en costas al SPEE, la sentencia recurrida en casación para la unificación de doctrina, que cita la STS 612/2018, de 12 de junio (rcud 684/2017), se apoya, entre otras, en la STS -pleno- 850/2018, de 20 de septiembre (rcud 56/2017).

Rectificando doctrina anterior, la STS -pleno- 850/2018, de 20 de septiembre (rcud 56/2017), seguida por la STS 951/2018, de 7 noviembre (rcud 254/2017), también citada por la sentencia recurrida, y por otras muchas STS, en base a las sucesivas

modificaciones que ha experimentado la sanidad pública y el derecho a la asistencia sanitaria, y al establecimiento de los servicios de salud de las comunidades autónomas, declara que el Servicio Madrileño de la Salud y en general los aquellos servicios de salud de las comunidades autónomas, no tienen la condición de entidad gestora del sistema de la Seguridad Social.

Pero la doctrina de las SSTS -pleno- 850/2018, de 20 de septiembre (rcud 56/2017) y 951/2018, de 7 noviembre (rcud 254/2017), no es aplicable al SPEE, al que ha de aplicársele la doctrina de la STS 612/2018, de 12 de junio (rcud 684/2017), que es, como venimos diciendo, la sentencia referencial en el presente recurso.

Y no es aplicable porque, como se recoge en esta última sentencia, la acción protectora de la Seguridad Social comprende el desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial ( artículo 42.1 c) LGSS ) y el SPEE es la "entidad gestora" de las prestaciones por desempleo ( artículo 294.1 LGSS y artículo 18 j) del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. No es relevante, a estos efectos, que el artículo 66.1 LGSS no mencione al SPEE, pues, como acabamos de decir, el SPEE es calificado expresa y específicamente como "entidad gestora" de las prestaciones de desempleo ( artículo 294.1 LGSS y artículo 18 j) del texto refundido de la Ley de Empleo) y dichas prestaciones forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social ( artículo 42.1 c) LGSS).

4. La doctrina de la STS 612/2018, de 12 junio (rcud 684/2017), ha sido reiterada por las SSTS 1153/2021, de 24 de noviembre (rcud 2002/2019); 1157/2021, de 24 de noviembre (rcud 4719/2019); 1160/2021, de 24 de noviembre (rcud 2596/2020); 1161/2021, de 24 de noviembre ( rcud 3422/2020); 1168/2021, de 25 de noviembre (rcud 3822/2020); 367/2022, de 26 de abril (rcud 2202/2019); 847/2022, de 25 de octubre (rcud 2871/2019); y 29/2023, de 12 de enero (rcud 2863/2019); 451/2023, de 27 de junio (rcud 2386/2020).

5. No es dudoso, así, que el SPEE tiene la condición de entidad gestora de la Seguridad Social a los efectos del derecho de asistencia jurídica gratuita reconocido en el artículo 2.1 b) de la Ley la Ley 1/1996, de 10 de enero, por lo que no debió ser condenado en costas en el recurso de suplicación del presente supuesto.

## IX. Comentario

El punto de partida de este comentario viene forzosamente dado por el anclaje normativo que lo motiva, que no es otro que el art.235 LRJS, pues de lo que estamos tratando es de las costas impuestas en un recurso de suplicación al SPEE, por el mero criterio del vencimiento en dicho recurso. Así, el citado precepto, en lo que aquí interesa, dispone que: " 1. La sentencia impondrá las costas a la parte vencida en el recurso, excepto cuando goce del beneficio de justicia gratuita o cuando se trate de sindicatos, o de funcionarios públicos o personal estatutario que deban ejercitar sus derechos como empleados públicos ante el orden social.

*Las costas comprenderán los honorarios del abogado o del graduado social colegiado de la parte contraria que hubiera actuado en el recurso en defensa o en representación técnica de la parte, sin que la atribución en las costas de dichos honorarios puedan superar la cantidad de mil doscientos euros en recurso de suplicación y de mil ochocientos euros en recurso de casación.*

*2. La regla general del vencimiento establecida en el apartado anterior, no se aplicará cuando se trate de proceso sobre conflicto colectivo, en el que cada parte se hará cargo de las costas causadas a su instancia. Ello no obstante, la Sala podrá imponer el pago de las costas a cualquiera de las partes que en dicho proceso o en el recurso hubiera actuado con temeridad o mala fe. (...)"*

Sobre este precepto, hay que estar al Acuerdo No jurisdiccional de la Sala IV del TS de 1 de abril de 2019.

A partir del mismo, el ATS 30 septiembre 2020, RCUD 4267/2019, resume la doctrina del TS sobre la imposición de costas en los recursos, en concreto el RCUD, que comparte régimen con el recurso de suplicación, puesto que el art.235 LRJS es una disposición aplicable a ambos recursos.

En ese ATS se afirma que como se ha sostenido en múltiples ocasiones, la condena en costas tiene **por objeto resarcir a la parte a cuyo favor se establece de los gastos realizados en defensa de su derecho**. No es un medio de satisfacer a los profesionales sus honorarios y derechos. La idea de costas responde a una compensación por ciertos gastos individualizados, no todos, causados por el proceso, siendo compartible al respecto la tesis de impugnación de los honorarios por indebidos.

La condena en costas no es sino la traslación a la parte contraria de aquellos concretos gastos, ocasionados por el proceso a la que resulta beneficiada por la condena. Mas esa traslación sólo es adecuada si aquellos gastos individualizados son reales y preexistentes, sin que se estime adecuado que sea la propia condena la que genere el derecho a unos honorarios, que sin ella no hubieran tenido posibilidad de existencia. En otros términos: la condena en costas presupone la existencia previa de éstas, pero no es su título generador.

Partiendo de ello, podemos sintetizar que en materia de costas en el recurso, hay una regla general (art.235.1 LRJS), en cuya virtud se imponen a la parte vencida en el recurso, que sólo puede ser la recurrente (nunca la recurrida), que ve desestimados su recurso.

Esa regla presenta una primera excepción (art.235.1 LRJS), que supone la exención de costas a quienes gocen del beneficio de justicia gratuita, entre los que cuentan las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, como el INSS o el SPEE, o el INSERSO, o el ISM.

Sin embargo, la excepción de la regla tiene a su vez otra excepción: los casos en que el beneficiario de justicia gratuita ha actuado con mala fe o temeridad.

En tales supuestos, es constante la jurisprudencia de la Sala IV, que se cita con detalle en la nº 489/2017 o en la STS núm.885/2017, de 15 de noviembre. Se trata de las SSTS de 25/10/1999 (rcud. 3510/1998 ), 7/12/1999 (rec. 1946/1999 ), 5/12/2000 (rcud. 4423/1999), 20/11/2014 (rcud. 2719/2013) 27/06/2005 ((rec. 168/2004), 20/11/2014 (rcud. 2719/2013), 17/02/2015 (rcud. 1631/2014 ).

En todas ellas se parte de la realidad legal de que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social gozan del beneficio de justicia gratuita (art. 2 b) de la Ley 1/1996), pero ese beneficio no tiene una dimensión ilimitada, porque el art. 97.3 LRJS contiene la posibilidad de que en aquellos casos en los que se aprecie la temeridad o mala fe se pueda condenar en costas a quien incida en ella, aunque se disfrute de aquél derecho. Correlativamente con ello, los arts. 204.2, 217.2 y art. 235.1 y 3 LRJS contienen la misma posibilidad en los recursos de suplicación, casación y casación para la unificación de doctrina, con la especificación de que el mero criterio del vencimiento en el recurso de suplicación o casación ( art. 235.1 LRJS ) no puede servir de base para la imposición de las costas a quien goza del beneficio de justicia gratuita, sino que en estos casos para que se puedan imponer aquéllas es necesario que se aprecie temeridad o mala fe en el recurrente, lo que la Sala ha interpretado de manera sistemática e integrada con carácter general en el sentido de que, en aquellos casos en los que se aprecia tal temeridad en la instancia, en la suplicación o en la casación, cabe imponer, además de la multa correspondiente, el abono de los honorarios de abogados o graduados sociales gastos que hubieran intervenido en el proceso, aunque el litigante o el recurrente gozasen del beneficio de justicia gratuita. Ambos elementos correctores de la inadecuada conducta procesal - multa por temeridad y costas- caminan unidos en todos los preceptos citados, de manera que cuando se aprecia la primera ha de aplicarse la segunda, aunque a quien se le imponga goce del beneficio de justicia gratuita, con independencia de que en la

fórmula simple del art. 97.3 LRJS se hable de su imposición al empresario, cuando realmente se refiere a los demandados que fuesen litigantes en el proceso, con la evidente exclusión del demandante, que, salvo supuestos de legítima reconvencción, no puede resultar condenado, pero incluyendo también al demandado empresario que tenga reconocido el beneficio de justicia gratuita, con lo que resulta evidente que desaparece la conexión jurídica directa entre la existencia de ese beneficio y la posibilidad de imponer el pago de las costas, para alcanzar un ajustado comportamiento procesal y un equilibrio entre derechos y deberes procesales.

Desde esa perspectiva, esa interpretación resulta más acorde con los principios generales que el art. 75 de la LRJS contiene como deberes procesales de las partes, como el de "ajustarse en sus actuaciones en el proceso a las reglas de la buena fe", describiendo alguno de los actos que vulneran tales reglas, entre otros, la " formulación de pretensiones temerarias " o los actos efectuados "con finalidad dilatoria o que entrañen abuso de derecho " o los que " persigan un resultado contrario al previsto en la Constitución y en las leyes para el equilibrio procesal, la tutela judicial y la efectividad de las resoluciones ", lo que deberá llevarse a cabo de diversa forma en atención a la fase del proceso en la que se produzca tal actuación contraria a la buena fe, por lo que "De apreciarse temeridad o mala fe en la sentencia o en la resolución de los recursos de suplicación o casación, se estará a lo dispuesto en sus reglas respectivas " (art. 75.4 LRJS). Estas reglas se contienen, como hemos visto, en el art. 97.3 para la sentencia de instancia, y para el recurso de suplicación y para el de casación ordinaria, respectivamente y con igual texto, en los arts. 204.2 y 217.2 LRJS .

#### **X. Apunte final**

El beneficio de justicia gratuita no es patente de corso para litigar sin ajustarse a los elementales principios de la buena fe procesal y de exclusión de la temeridad. Las Entidades Gestoras de la SS son agentes litigiosos habituales en el Orden Social que, innegablemente, defienden intereses públicos y que, por tanto, deben ser amparados por los tribunales en su normal ejercicio. Sin embargo, los supuestos de litigiosidad en que la postura de las Entidades Gestoras ya ha sido reiteradísimamente rechazada por los Tribunales, deberían suscitar cierta reflexión en los operadores jurídicos, tendente a lograr una utilización racional y razonable de la litigación en aras de evitar el aumento de la saturación que, por desgracia, es endémica en nuestros órganos jurisdiccionales. La imposición de costas en tales casos, es un remedio a dichas patologías procesales, que no debe descartarse como *ultima ratio* para proteger el principio de buena fe procesal.