

Id Cendoj: 28079130042009100422  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 4  
Nº de Recurso: 4137/2007  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA  
Tipo de Resolución: Sentencia

#### Resumen:

Entidades colaboradoras de la Seguridad Social. Pervivencia del régimen de colaboración en la gestión de la asistencia sanitaria y de la incapacidad laboral transitoria derivadas de enfermedad común y accidente no laboral, previsto en el art. 77.1.b) del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con anterioridad a la supresión de dicho apartado por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre. Ámbito de aplicación del régimen de colaboración en tanto culmina el sistema de separación de fuentes entre el Sistema Nacional de Salud y el Sistema de Seguridad Social. Interpretación de la disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Derecho de las entidades colaboradoras a la compensación económica por los gastos devengados en la colaboración en la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social.

### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintidós de Septiembre de dos mil nueve

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados citados del margen, el recurso de casación número 4137 / 2007, interpuesto por la Abogacía del Estado, en la representación que le es propia contra la sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 17 de enero de 2007, en el recurso contencioso administrativo 480/2005.

Habiendo comparecido en calidad de parte recurrida el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación institucional que legalmente ostenta.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en los autos 480/2005 , dictó sentencia el 17 de enero de 2007 , cuyo fallo dice: "**Que estimando el presente recurso contencioso administrativo** núm. 470/05 (debe entenderse 480/2005), interpuesto por la Comunidad de Madrid contra las resoluciones expresadas en el antecedente de hecho, **anulamos las resoluciones administrativas impugnadas y expresadas en el fundamento de derecho primero**, por no ser conformes a Derecho **y, en consecuencia, declaramos el derecho de la entidad demandante a la compensación económica por la colaboración en la gestión de la Seguridad Social durante los ejercicios reclamados por la actora, y condenamos al Ministerio de Sanidad y Consumo a abonar a dicha entidad la cantidad que resulte de la liquidación a practicar en fase de ejecución de sentencia, e intereses devengados por la misma, con arreglo a las bases establecidas en el Fundamento Derecho Séptimo de esta sentencia.** Todo ello, sin imposición de costas."

**SEGUNDO.-** La Abogacía del Estado, interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha 3 de septiembre de dos mil siete.

**TERCERO.-** Por providencia de fecha 14 de enero de 2008, dictada por la Sección Primera de esta Sala, se acuerda admitir a trámite el presente recurso de casación y remitir las actuaciones a esta Sección Cuarta conforme a las reglas de reparto de asuntos; donde se tienen por recibidas el 28 de marzo de 2008, confiriéndose traslado a la parte recurrida para formular oposición.

**CUARTO.-** El Letrado de la COMUNIDAD DE MADRID, presentó escrito de oposición al recurso de casación el día 6 de junio de 2008.

**QUINTO.-** Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 15 de septiembre de 2009, fecha en que tuvo lugar, habiéndose observado los trámites establecidos en la ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Marti Garcia, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, la Abogacía del Estado articula dos motivos de casación contra la sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional, de fecha 19 de diciembre de 2007, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado de la COMUNIDAD DE MADRID.

El primero de los motivos aducidos se sustenta en la infracción de la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 67/1997, de 30 de diciembre*, en relación con el *Real Decreto 1830/1998, de 27 de agosto, las Ordenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de enero de 1998, 15 de enero de 1999, 28 de enero de 2000 y 29 de enero de 2001, el art. 77.1.b) de la Ley General de la Seguridad Social y el art. 4.2 del Código Civil*.

En cuanto al segundo motivo casacional, vuelve a insistir en la infracción de la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 67/1997, de 30 de diciembre*, poniéndolo esta vez en relación con los artículos 3.1 (y 1.281, párrafo primero), 4.2, 6.1 y 7.1 del Código Civil.

Los dos motivos, en realidad, plantean una temática común, que es la relativa a la subsistencia del régimen de colaboración con la Seguridad Social prevista en el art. 77.1.b) del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con anterioridad a la supresión de dicho apartado -con efectos de 1 de enero de 2009- por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, y a resultados de lo dispuesto en la disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

**SEGUNDO.-** En concreto, el primer motivo considera que la Sentencia infringe: "la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre*, en relación con el *Real Decreto 1830/1999, de 27 de agosto, las Órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de enero de 1998, 15 de enero de 1999, 28 de enero de 2000 y 29 de enero de 2001, el art. 77.1.b) de la Ley General de la Seguridad Social y el art. 4.2 del Código Civil*".

Sustenta igualmente que el fallo no es conforme a Derecho "porque el régimen de separación de fuentes de financiación entre el Sistema Nacional de salud y la Seguridad Social terminó en 1999, lo que conllevó la desaparición de la modalidad de colaboración social en la gestión de la asistencia sanitaria previsto en el art. 77.1.b) de la Ley General de Sanidad, aunque éste no haya sido formalmente derogado.

Así resulta de la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 66/97*, norma de carácter temporal, aplicable en tanto culmina el proceso de separación de fuentes. Norma especial o específica que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4.2 del Código Civil, no puede aplicarse a situaciones distintas de las contempladas en ella".

Y tras referirse a los antecedentes normativos que menciona mantiene que la misma demuestra: "que el régimen de colaboración que sirve de fundamento a la pretensión de compensación económica reconocida por la sentencia que se recurre había dejado de existir en 1999; no siendo precisa, como tenemos dicho, la derogación formal del art. 77.1.b) de la Ley General de la Seguridad Social".

En efecto, la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 66/1997*, intitulada "colaboración de las empresas en la gestión de la Seguridad Social", es del siguiente tenor:

<<Lo establecido en la letra b) del número 1 del artículo 77 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en tanto culmina el proceso de separación de fuentes entre el Sistema Nacional de Salud y el Sistema de Seguridad Social, habrá de entenderse sólo referido a aquellas empresas que vengan colaborando en la gestión de la

asistencia sanitaria con anterioridad a la presente Ley.

La compensación económica por dicha colaboración en el caso de asistencia sanitaria se establecerá en función de los trabajadores protegidos y dará lugar a la percepción de un importe que no podrá ser inferior al que actualmente se viniera percibiendo por la empresa, salvo que este último fuera superior al coste medio, en el INSALUD, de las prestaciones que cubre la colaboración, en cuyo caso, será dicho coste el límite de la compensación a realizar. Reglamentariamente se establecerán los procedimientos para hacer efectiva la compensación económica>>.

La previsión reglamentaria de esta norma de Derecho transitorio se desarrolló en el *Real Decreto 1380/1999, de 27 de agosto, cuyo art. 4.2* fijó los criterios para determinar la compensación exclusivamente referida al ejercicio de 1998 y cuyo *art. 4.1* estableció que: <<la compensación económica a que se refiere la *disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997* ...se satisfará con cargo al Presupuesto del Ministerio de Sanidad y Consumo para 1999, según Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario, en tramitación, sobre el que se ha concedido un anticipo de tesorería con aplicación 99.26.251>>.

Que dicho procedimiento y previsión culminan un ciclo de colaboración que finaliza en el ejercicio de 1998 se deduce también del preámbulo de la mencionada disposición, pues, en él se declara que: << En su virtud, con objeto de hacer efectiva dicha compensación económica correspondiente a 1998, y en uso de las atribuciones conferidas en la *disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997* ...>>.

Finalmente, será la propia *Ley 35/1999 de 18 de octubre* , de concesión del crédito extraordinario para abonar la compensación económica de 1998, la que ratifique la conclusión defendida en este motivo único de casación, en cuanto en ella se afirma que:

<<El objeto de este crédito extraordinario es hacer efectivo el pago a las empresas colaboradoras de asistencia sanitaria de la compensación económica fijada en la *disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre...Dicho* precepto establece textualmente que la compensación económica a empresas que vinieran colaborando en la gestión de la asistencia sanitaria con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley 66/1997* ...se establecerá en función de los trabajadores protegidos y dará lugar a la percepción de un importe que no podrá ser inferior al que actualmente se viniera percibiendo por la empresa, salvo que este último fuera superior al coste medio, en el INSALUD, de las prestaciones que cubre la colaboración, en cuyo caso, será dicho coste el límite de la compensación a realizar. Esta regulación viene motivada por la progresiva separación entre las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social y del Sistema Nacional de Salud y supone un cambio en la determinación de la compensación económica de la colaboración.... En conclusión, se trata de atender las obligaciones derivadas de la compensación económica a empresas colaboradoras en la gestión de la asistencia sanitaria, en virtud de lo dispuesto en la *disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997* ...para lo que se tramita el presente crédito extraordinario...>>

Por lo tanto, lo que hace la Ley es dotar de plenitud de efectos a la previsión contenida en la disposición transitoria que, como norma temporal que es, sólo puede aplicarse al supuesto de hecho previsto en la misma, es decir, mientras y hasta tanto culminara el proceso de separación de fuentes de financiación. Concluido éste en 1999, la previsión de derecho transitorio queda sin efecto con independencia de que se reforme o no expresamente el *art. 77.1 .b)*, que pasa a ser un precepto sin contenido al haber desaparecido el supuesto de hecho que la determina. Una cosa es que parezca aconsejable la derogación formal del precepto y otra, muy distinta, que la posposición de esa derogación se traduzca en la pervivencia de un sistema de colaboración tácitamente derogado o, por mejor decir, finiquitado en 1999 al concluir la separación funcional que justificó la norma transitoria de 1997. Que con ello se quebrantaría el principio general de aplicación contenido en el *art. 4.2 del Código Civil* se halla fuera de cuestión".

**TERCERO.-** El motivo no puede prosperar. Esta Sala y Sección al menos en tres ocasiones anteriores ha rechazado el recurso de casación interpuesto por el Sr. Abogado del Estado frente a Sentencias en las que se resolvían supuestos similares al aquí decidido, así Sentencias de 15 de diciembre de 2006 y 8 de febrero y 22 de julio de 2008, recursos de casación números 1993/2004, 2127/2005 y 6280/2004 , respectivamente, y lo ha hecho de conformidad con los argumentos que ahora vamos a reiterar por evidentes razones de unidad de doctrina y seguridad jurídica. "En síntesis, poníamos de manifiesto en dichas resoluciones que no resulta aceptable que una colaboración de décadas entre la empresa demandante en instancia y la Administración de la Seguridad Social pueda quedar extinguida por voluntad tácita de la administración, sin comunicación expresa alguna, permitiendo al tiempo que la entidad colaboradora persista en la gestión de la asistencia sanitaria y de la incapacidad laboral derivadas de enfermedad común y accidente no laboral, conforme al apartado 1.b.) del *Real Decreto Legislativo 1/1994,*

de 20 de junio , Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sin recibir la contraprestación económica correspondiente, es decir la participación en la fracción de la cuota correspondiente a tales situaciones y contingencias.

Por ello no resulta admisible la invocada conculcación de la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*.

Tampoco se ha vulnerado el *Real Decreto 1380/1999, de 27 de agosto* , que establece el procedimiento para hacer efectivo el importe de la compensación económica a las empresas que colaboran en la gestión de la asistencia sanitaria, correspondiente a 1998, de acuerdo con lo establecido en la *disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre*. Cabe aceptar que el mencionado Real Decreto agotó su vigencia respecto al período considerado.

Mas la omisión de la Administración en el dictado de un nuevo procedimiento para obtener, en los años sucesivos, la compensación económica a que se refiere la *disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre* , no puede significar que se hubiera producido la extinción del régimen de colaboración ya que la ausencia de término expreso de finalización en la norma legal exige, por tanto, un acto expreso debidamente notificado a la empresa colaboradora. Su falta, conlleva, "a sensu contrario" entender persistente la colaboración y, por ende, el derecho al resarcimiento económico cuyo procedimiento para hacerlo efectivo, ante la ausencia de norma reglamentaria, es el fijado por la Sala de instancia".

Lo expuesto es bastante para desconocer el argumento que esgrime el motivo de que la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 66/1997* era una norma especial o específica que no podía aplicarse a situaciones distintas de las contempladas en ella sin vulnerar el *art. 4.2 del Código Civil* que dispone que: "las leyes" de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas". No es posible concebir que esa norma sólo pudiera regir en el ejercicio posterior al que se promulgó por que los efectos que estaba llamada a producir para extinguir la situación que se quería remediar no cumplieron el objetivo que buscaban, y la situación que pretendía clausurar no concluyó con ella sino que continuó vigente a ciencia y paciencia de la Administración que siguió consintiéndola y beneficiándose de su existencia. Que esos fueran sus designios no podrá ponerse en duda, pero que no se hicieron efectivos es igualmente indudable, de modo que no es posible creer que fuera de aplicación el artículo del Código Civil expresado. En definitiva con esta afirmación no hacemos más que apoyar o apostillar las razones ya conocidas y expuestas en las Sentencias precedentes citadas.

En consecuencia, el primer motivo de casación debe ser desestimado.

**CUARTO.-** La respuesta de la Sala al primer motivo de casación sirve igualmente para la desestimación del segundo de los motivos aducidos en el escrito de interposición formulado por la Abogacía del Estado, que no hace sino abundar en la argumentación relativa a la subsistencia del régimen de colaboración con la Seguridad Social previsto en el *art. 77.1.b) del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio* , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con lo dispuesto en la *Disposición transitoria sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*.

No puede ser estimada la alegación de infracción del principio "ignorantia iuris non excusat", en relación con el conocimiento o al menos el deber de conocer -al modo de ver de la recurrente-, por parte de las empresas que voluntariamente siguieron prestando su colaboración en la gestión de la asistencia sanitaria y de la incapacidad laboral transitoria derivadas de enfermedad común y accidente no laboral, de la extinción del régimen de compensación económica por la colaboración. Al no haberse extinguido dicho régimen, según hemos manifestado con anterioridad, la conducta de las empresas colaboradoras no pudo incurrir en la citada infracción, como tampoco en la del principio de buena fe (*art. 7.1 del Código Civil* ), que no se puede predicar en ningún caso de quien ha ajustado su conducta a un texto normativo vigente.

Todo ello lleva también a la desestimación de este segundo motivo casacional.

**QUINTO.-** De conformidad con lo establecido en el *artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional* procede imponer las costas de este recurso de casación a la Administración recurrente, si bien la Sala haciendo uso de la facultad que establece el apartado 3 del citado artículo, acuerda fijar el importe máximo de estas costas por los honorarios devengados por el letrado de la parte recurrida en tres mil euros (3.000 euros).

## FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado, contra la sentencia

dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 17 de enero de 2007 , en el recurso contencioso administrativo 480/2005; con expresa condena de las costas de este recurso de casación a la Administración recurrente, dentro de los límites señalados en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de la misma, Excmo. Sr. D. Antonio Marti Garcia, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.